

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Economía política de la descentralización fiscal: procesos y cambio en
Bolivia y Ecuador**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

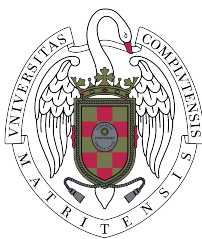
PRESENTADA POR

Carlos Rocabado Mejía

Directora

Esther del Campo García

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado
Gobierno y Administración Pública

Tesis Doctoral

**ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL:
PROCESOS Y CAMBIO EN BOLIVIA Y ECUADOR**

Carlos Rocabado

Directora de Tesis:
Dra. Esther Del Campo García
Universidad Complutense de Madrid

Madrid, 2017

AGRADECIMIENTOS

En España, a Esther del Campo, principal promotora de este trabajo, por su desinteresado apoyo, su guía y recomendaciones; a Miriam Álvaro, Pilar Lorrio y Eva Pérez, por su apoyo en las tareas administrativas.

En Ecuador, a Luis Verdesoto y Gloria Ardaya, casi una familia, lejana y cercana a la vez.

En Bolivia, a Ricardo Zilvety, por su asistencia laboral que me permitió dedicar más tiempo a esta tesis; a la Escuela de la Productividad y la Competitividad; a los entrevistados y a la vez colegas, Mario Galindo, Vladimir Ameller, Iván Finot, José Antonio Terán.

A Franz Barrios-Suvelza (Alemania), Diego Ayo (Bolivia) y Jennifer Cyr (Estados Unidos), ejemplos académicos, por animarme repetidamente a finalizar la tesis “de una vez”.

A Lucía Querejazu (Bolivia) y Sofía Cordero (Ecuador), compañeras tesistas que me han acompañado en esta experiencia con cafés, chats temáticos e improvisadas pero necesarias sesiones de terapia.

A mis familias en La Paz, Bruselas, Madrid y la *llajta*: Cochabamba.

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
ÍNDICE DE TABLAS	8
ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES.....	10
ABSTRACT.....	13
RESUMEN	17
I. INTRODUCCIÓN: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	21
1.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS	27
1.2. CASOS ESTUDIADOS Y ALCANCE TEMPORAL	28
PRIMERA PARTE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	31
II. LAS TEORÍAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	31
2.1. LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE PRIMERA GENERACIÓN	33
A) Impuestos	34
B) Transferencias.....	37
C) Deuda.....	39
D) Responsabilidades de gasto	40
2.2. LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE SEGUNDA GENERACIÓN	41
A) El problema de los recursos comunes.....	42
B) Representatividad y sistema electoral.....	44
C) Sistema de partidos	47
D) Regímenes presidencialistas	49
E) Variables socioeconómicas	50
III. UN MODELO SOBRE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	53
3.1. PREFERENCIAS DE LOS ACTORES	54
A) Actores	54
B) Ingresos y gastos.....	56
C) Impuestos o transferencias.....	59
D) Ingresos y autoridad fiscal.....	62
3.2. FACTORES DE CAMBIO	63
A) Institucionalidad partidaria y electoral	64
B) Cálculos electorales	64
C) Democracia e ideología	65
D) Shocks económicos	66
E) Estructura socioeconómica y estatal	66
3.3. NEGOCIACIÓN Y RESULTADOS	67
A) Escenarios de negociación.....	67
B) Cambio cuantitativo y cualitativo	72
C) Cambios institucionales	76
3.4. ESTRUCTURA ESTATAL COMO FACTOR DEL CAMBIO	77
A) La evolución de la organización territorial.....	79
B) Variables de la estructura estatal multinivel	82
C) Reformas constitucionales	86

IV. LA DIMENSIÓN ‘AUTORIDAD FISCAL’ DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .	87
4.1. INGRESOS	88
A) Dominios tributarios e ingresos	88
B) Base tributaria y alícuota	89
C) Administración tributaria	90
D) Transferencias y discrecionalidad	90
E) Estabilidad y potencialidad de los ingresos	91
4.2. GASTOS	91
A) Condicionalidad	92
B) Relevancia de los gastos	92
C) Autoridad sobre la asignación del gasto	93
4.3. DEUDA Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA	94
4.4. ALCANCE NORMATIVO DE LA AUTORIDAD FISCAL	94
SEGUNDA PARTE ESTUDIOS DE CASO: BOLIVIA Y ECUADOR.....	97
V. BOLIVIA	97
5.1. LAS GRANDES REFORMAS FISCAL Y DESCENTRALIZADORA 1985-1995	97
A) La Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA)	103
B) Factores de cambio, negociación y resultados	109
5.2. AJUSTES AL MODELO DE PARTICIPACIÓN POPULAR 1996-2005	123
A) El Diálogo 2000 y la Ley 3058 de Hidrocarburos	123
B) Factores de cambio, negociación y resultados	134
5.3. REMODELACIÓN DEL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 2006-2016	150
A) La Constitución de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización	151
B) Factores de cambio, negociación y resultados	159
C) Cambios estructurales para las reformas futuras	168
5.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 1985-2016	171
A) Factores	171
B) Negociaciones	177
C) Resultados	179
VI. ECUADOR	183
6.1. LAS PRIMERAS REFORMAS 1990-1995	184
A) Acuerdos fiscales	186
B) Factores de cambio, negociación y resultados	192
6.2. EL 15% Y EL ESTANCAMIENTO DEL PROCESO 1996-2006	199
A) Acuerdos fiscales	199
B) Factores de cambio, negociación y resultados	207
6.3. REFORMA CONSTITUCIONAL Y REFORMULACIÓN DEL PROCESO 2007-2016	223
A) Arreglos fiscales	223
B) Factores de cambio, negociación y resultados	228
C) Cambios estructurales para las reformas futuras	237
6.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 1990-2016	239
A) Factores	239
B) Negociaciones	244
C) Resultados	246
TERCERA PARTE CONCLUSIONES	249
VII. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA Y ECUADOR	249
7.1. FACTORES DE CAMBIO EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	249
A) La importancia de los sistemas electoral y de partidos	249
B) Intereses electorales y factores ideológicos	252

C) Factores económicos.....	254
D) Cambios estructurales.....	255
7.2. ESCENARIOS DE NEGOCIACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	260
7.3. RESULTADOS Y CAMBIOS EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	265
A) Cambios fiscales.....	265
B) Cambios institucionales	269
VIII. ALCANCES Y POSIBLES DESARROLLOS	272
BIBLIOGRAFÍA.....	275
ANEXO: LISTADO DE ENTREVISTAS.....	295

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. MODELO DE CAMBIO EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	54
GRÁFICO 2. COMBINACIONES DE INGRESOS PROPIOS Y GASTOS SUBNACIONALES	59
GRÁFICO 3. PREFERENCIAS ENTRE INGRESOS PROPIOS Y TRANSFERENCIAS	61
GRÁFICO 4. PREFERENCIAS ENTRE AUTORIDAD E INGRESOS.....	63
GRÁFICO 5. NEGOCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL A TRAVÉS DEL LEGISLATIVO NACIONAL	70
GRÁFICO 6. NEGOCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL A TRAVÉS DE INSTANCIAS <i>AD-HOC</i>	71
GRÁFICO 7. CAMBIOS INTERTEMPORALES ENTRE INGRESOS Y GASTOS	74
GRÁFICO 8. CAMBIOS INTERTEMPORALES ENTRE INGRESOS PROPIOS Y TRANSFERENCIAS	74
GRÁFICO 9. CAMBIOS INTERTEMPORALES ENTRE INGRESOS Y AUTORIDAD	75
GRÁFICO 10. ESTRUCTURAS ESTATALES PLURINACIONALES Y MULTINIVEL	82
GRÁFICO 11. INSTANCIAS DE NEGOCIACIÓN DE LA LPP Y LA LDA	114
GRÁFICO 12. CAMBIOS EN GASTOS E INGRESOS PROPIOS DE LA LEY 843 A LA REFORMA LPP/LDA	117
GRÁFICO 13. CAMBIOS EN INGRESOS SUBNACIONALES DE LA LEY 843 A LA REFORMA LPP/LDA ...	118
GRÁFICO 14. CAMBIOS EN AUTORIDAD E INGRESOS DE LA LEY 843 A LA REFORMA LPP/LDA	122
GRÁFICO 15. INSTANCIAS DE NEGOCIACIÓN DEL DIÁLOGO 2000 Y LA LEY 3058.....	144
GRÁFICO 16. CAMBIOS EN GASTOS E INGRESOS PROPIOS DE LA LPP/LDA AL DIÁLOGO 2000 Y LEY DE HIDROCARBUROS	145
GRÁFICO 17. CAMBIOS EN INGRESOS SUBNACIONALES DE LA LPP/LDA AL DIÁLOGO 2000 Y LEY DE HIDROCARBUROS	146
GRÁFICO 18. CAMBIOS EN AUTORIDAD E INGRESOS DE LA LPP/LDA AL DIÁLOGO 2000 Y LEY DE HIDROCARBUROS	150
GRÁFICO 19. INSTANCIAS DE NEGOCIACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE Y NORMAS POSTERIORES	162
GRÁFICO 20. CAMBIOS EN GASTOS E INGRESOS PROPIOS DEL DIÁLOGO 2000/LEY DE HIDROCARBUROS A LA LMAD	164
GRÁFICO 21. CAMBIOS EN INGRESOS SUBNACIONALES DEL DIÁLOGO 2000/LEY DE HIDROCARBUROS A LA LMAD	165
GRÁFICO 22. CAMBIOS EN AUTORIDAD E INGRESOS DEL DIÁLOGO 2000/LEY DE HIDROCARBUROS A LA LMAD.....	167
GRÁFICO 23. INSTANCIAS DE NEGOCIACIÓN DEL FODESEC	196
GRÁFICO 24. CAMBIOS EN GASTOS E INGRESOS PROPIOS DEL FONAPAR AL FODESEC	197
GRÁFICO 25. CAMBIOS EN INGRESOS SUBNACIONALES DEL FONAPAR AL FODESEC	197
GRÁFICO 26. CAMBIOS EN AUTORIDAD E INGRESOS DEL FONAPAR AL FODESEC	198

GRÁFICO 27. INSTANCIAS DE NEGOCIACIÓN DE LA LEY DEL 15%.....	215
GRÁFICO 28. CAMBIOS EN GASTOS E INGRESOS PROPIOS DEL FODESEC A LA LEY DEL 15%	218
GRÁFICO 29. CAMBIOS EN INGRESOS SUBNACIONALES DEL FODESEC A LA LEY DEL 15%.....	220
GRÁFICO 30. CAMBIOS EN AUTORIDAD E INGRESOS DEL FODESEC A LA LEY ORGÁNICA DEL RÉGIMEN MUNICIPAL.....	222
GRÁFICO 31. INSTANCIAS DE NEGOCIACIÓN DEL COOTAD	231
GRÁFICO 32. CAMBIOS EN GASTOS E INGRESOS PROPIOS DE LA LEY DEL 15% AL COOTAD	234
GRÁFICO 33. CAMBIOS EN INGRESOS SUBNACIONALES DE LA LEY DEL 15% AL COOTAD	235
GRÁFICO 34. CAMBIOS EN AUTORIDAD E INGRESOS DE LA LEY DEL 15% AL COOTAD.....	237

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. BOLIVIA Y ECUADOR: INDICADORES BÁSICOS.....	29
TABLA 2. PERIODOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN EN LOS CASOS DE ESTUDIO.....	30
TABLA 3. ASIGNACIÓN TRIBUTARIA EN ADMINISTRACIONES CON TRES NIVELES	35
TABLA 4. PROS Y CONTRAS DE LOS CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN TRIBUTARIA SUBNACIONAL	36
TABLA 5. PREFERENCIAS EN CUANTO A TIPO DE INGRESO, POR TIPO DE ENTIDAD	61
TABLA 6. RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN DE LA LEY 843	100
TABLA 7. CÁMARA DE SENADORES: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 1993	111
TABLA 8. CÁMARA DE DIPUTADOS: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 1993	111
TABLA 9. RÉGIMENES DE COPARTICIPACIÓN EN LA LPP Y LA LDA.....	120
TABLA 10. INDICADORES DE AUTORIDAD FISCAL CON LA REFORMA LPP/LDA	121
TABLA 11. RATIO INGRESOS PROPIOS/COPARTICIPACIÓN POR CATEGORÍA DE MUNICIPIOS, 1997-1999	125
TABLA 12. RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN DE RECURSOS HIPC-II	127
TABLA 13. DISTRIBUCIÓN DEL IDH, SEGÚN DECRETO SUPREMO 28421 DE 2005, EN %	134
TABLA 14. CÁMARA DE SENADORES: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES 2002.....	136
TABLA 15. CÁMARA DE DIPUTADOS: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES 2002 EN LISTAS UNINOMINALES	137
TABLA 16. CÁMARA DE DIPUTADOS: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES 2002 EN LISTAS PLURINOMINALES	137
TABLA 17. CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO MULTINIVEL EN 1994/1995	143
TABLA 18. RÉGIMEN FISCAL INTERGUBERNAMENTAL EN 2006	147
TABLA 19. INDICADORES DE AUTORIDAD FISCAL EN 2006.....	149
TABLA 20. ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS POR LA LEY 154.....	157
TABLA 21. CÁMARA DE SENADORES: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES 2005.....	159
TABLA 22. ASAMBLEA CONSTITUYENTE: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES 2006	159
TABLA 23. INDICADORES DE AUTORIDAD FISCAL EN 2016.....	166
TABLA 24. CAMBIOS ESTRUCTURALES DEL ESTADO MULTINIVEL EN 2009.....	170
TABLA 25. DISTRIBUCIÓN DEL FODESEC, 1990.....	188
TABLA 26. DIPUTADOS POR PROVINCIA, 1988(1990)	192
TABLA 27. DIPUTADOS POR PROVINCIA, 1992(1994)	193
TABLA 28. DISTRIBUCIÓN RECURSOS DE LA LEY DEL 15%, 1997	200
TABLA 29. NORMAS Y PROGRAMAS QUE PREASIGNAN RECURSOS A NIVEL SECCIONAL	205
TABLA 30. DIPUTADOS POR PROVINCIA, 1996.....	208

TABLA 31. COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1998.....	209
TABLA 32. DIPUTADOS POR PROVINCIA, 1998.....	211
TABLA 33. ASIGNACIÓN IMPOSITIVA POR NIVEL, 2006.....	219
TABLA 34. INDICADORES DE AUTORIDAD FISCAL EN ECUADOR, 2006.....	221
TABLA 35. ASIGNACIÓN IMPOSITIVA POR NIVEL, 2016.....	233

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AMB	Asociación de Municipalidades de Bolivia
AME	Asociación de Municipalidades Ecuatorianas
CCS	Consejos de Coordinación Sectorial
CNA	Consejo Nacional de Autonomías
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONAJUPARE	Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización del Estado
CONCOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización
CPSC	Comité Pro-Santa Cruz
CRD	Corporación Regional de Desarrollo
DP	Democracia Popular
DUF	Directorio Único de Fondos
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EMSO	<i>Economic Management Strengthening Operation</i>
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FCD	Fondo Compensatorio Departamental
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FDR	Fondo de Desarrollo Regional
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FODESEC	Fondo Nacional de Desarrollo Seccional
FONAPAR	Fondo Nacional de Participaciones
FONDEPRO	Fondo de Desarrollo Provincial
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
ICC	Impuesto a la Circulación de Capitales
ICE	Impuesto a los Consumos Especiales (Ecuador) / Específicos (Bolivia)
ID	Izquierda Democrática
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
LDPS	Ley de Descentralización y Participación Social
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LME	Ley de Modernización del Estado
LORM	Ley Orgánica de Régimen Municipal
LPP	Ley de Participación Popular

MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MSM	Movimiento Sin Miedo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PIB	Producto Interno Bruto
PDM	Programa de Desarrollo Municipal
PNC	Política Nacional de Compensación
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PSC	Partido Social Cristiano
SEA	Servicio Estatal de Autonomías
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SNC	Sistema Nacional de Competencias
TGN	Tesoro General de la Nación
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDP	Unión Democrática y Popular

ABSTRACT

The political economy of fiscal decentralization: Processes and change in Bolivia and Ecuador

Decentralization processes in Latin America have traditionally been studied from a holistic perspective including its political, administrative and fiscal dimensions. The literature has also concentrated more in some federal cases, like Argentina, Mexico and Brazil, than in countries with unitary origin. However, fiscal decentralization, as an independent subject of study, has largely been studied for the last fifty years in other contexts, delivering a vast amount of research, often using interchangeably the concept of fiscal federalism.

This thesis proposes the study of fiscal decentralization in the specific context of unitary countries in Latin America. The main contributions of this original approach are: (i) it focuses on the study unitary countries, differentiating itself from other studies focused on federal cases, which show particular patterns, origins and a distinct nature on their intergovernmental relations; (ii) it unfolds in detail the three main variables of fiscal decentralization, which are income, expenditure and its qualitative aspect, subnational fiscal authority; (iii) thanks to the breadth of the study, more than 30 years, it is possible to propose a model that can explain both decentralizing and recentralizing trends that happened in this lapse of time.

The methodology used combines within-case and comparative analysis. The individual cases, Bolivia and Ecuador, are presented in an analytic narrative perspective, while the comparative part uses focused and structured questioning. Specific features of institutional soundness are evaluated using the tools of path dependence. The chosen countries comply with the conceptual and causal homogeneity required for causal inference in studies with a small number of cases. Bolivia and Ecuador share a unitary origin, with similar processes of fiscal decentralization initiated in the 1990s, and recentralization tendencies that started when governments were assumed by new leftist parties in 2006-2007. They also share similar territorial features: strong regions (Guayaquil in Ecuador, Santa Cruz in Bolivia) that have a long story of claims for bigger shares of national income. The time frame for this study starts with the return to democracy in both countries, 1979 in Ecuador and 1982 in Bolivia, and ends in 2016.

The theoretical framework is based on both first- and second-generation theory of fiscal federalism. The first generation focused on the normative distribution of resources among different levels of government. For example, it studied how taxes can be distributed among the tiers of government, taking into account efficiency issues. It also constructed a framework for the analysis of intergovernmental transfer systems and subnational debt management. The theory of public choice questioned some of the assumptions made by these studies, setting the way for the second-generation theory of fiscal federalism, which focused on incentives and opened new fields in close connection with political science.

To fully explain the political economy of fiscal decentralization in Bolivia and Ecuador, an explanatory model shows all the relevant parts of a decentralization process and their connections. These include who the possible actors are, which are their preferences regarding income, expenditure and fiscal authority, and which are the variables that may modify these preferences, in which settings they negotiate, and what are the results of these negotiations in quantitative, qualitative and institutional ways. The main explanatory factors tested are: electoral calculations, changes in the electoral and political systems, ideology changes, economic shocks and state structural reforms. This last factor is quite relevant in the context the thesis is developed –the evolution of unitary countries into more hybrid forms. Fiscal authority is also more accurately defined for the sake of the analysis.

The first study case is Bolivia. Three main phases of the fiscal decentralization process are studied separately. The initial period starts with the structural economic reforms set up in 1985, after three years of returning to democracy and in a scenario of rampant hyperinflation. This reform set up the first tax domains at the local level, the municipalities, and a basic system of transfers to both the local and the regional level, represented by the departments. Some years later, in 1994-1995, the same political party made a second round of fiscal reforms reversing in some way the first gains that the regional administrations had. The logic of this important reform, called “*Participación Popular*”, was to diminish the increasing power of the regional elites, to distribute political power and resources to the whole territory of the country, and to prepare to gain more control on subnational entities in the following local elections. The basics of the co-participation regime, which privileged the municipalities, are still valid more than 20 years after.

The second period of reforms characterized itself on the redistribution of new sources of income among levels of government. New funds were obtained with the reduction of Bolivia’s

sovereign debt, in a program called HIPC-II; these were also distributed to the local level, with some minor participation of the central government. In 2005, a new tax on hydrocarbons, mixed with a tumultuous period and weak political parties, led to a more important distribution to the regions, including departmental governments.

These particular conditions would not repeat themselves afterwards. The third period of fiscal decentralization in Bolivia started with a historic and wide victory of the *Movimiento al Socialismo* (MAS) and the presidency of Evo Morales. This period is still running in 2017 and shows a change in the direction of previous reforms; the institutional change instruments used have been different and there is a sense of recentralization in the subnational fiscal process.

The other study case is Ecuador. Its fiscal decentralization process started in fact with the military regimes in the 1960s. The first substantial changes after the return to democracy in 1979 were made in 1990, when the main transfers system was replaced with a new one, with more resources to the subnational governments, but also more beneficial to the local level, the municipalities, than to the regional one, the provinces. Soon afterwards, the national government, which had a sufficient majority in the congress, lost most of its seats. This type of political instability would last until 2007.

The second period starts in 1996, with a constitutional reform that allowed the increase on the amount of funds to be distributed to the subnational administrations. This reform showed that territorial allegiances were strong in a context of weak political parties and specific electoral conditions that made it hard to have a governing majority at the national level. The worsening of economic conditions at the end of the century allowed for more regional pressure. However, a fiscal agreement could not be reached and the system remained inefficient, especially on the expenditure size, until the arrival of new actors.

The most important of these new actors was, and still is, the party *Alianza País* and its leader and national president, Rafael Correa. This new government took office in 2007 and soon made a constitutional reform, as the MAS did in Bolivia. With a new state structure, a reform of the decentralization process came soon afterwards. Even if the reforms have followed the lessons learned from previous periods, they have nevertheless been characterized as a change towards recentralization.

The processes in both countries have been similar. The most important of explanatory factors is the political system that has shown a combination and alternation of strong and weak

governing parties. Electoral issues have also proved to be relevant, as malapportionment is a feature in both legislative powers. In the last period, ideology has also influenced on the institutional change in fiscal decentralization. More than economic conditions, structural reforms do also influence how the processes evolve. Negotiations depend not only on who the actors are, and how empowered they are at one moment or the other, but also on which are the settings at the negotiation table.

The results of these negotiations show a path dependence, which the late revolutionary governments cannot ignore. There is a persistent continuity of a symmetric kind of redistribution, regardless of several attempts by the richest regions to generate a more asymmetric regime. The initial power allocated to the local level has not been completely reversed, even if new levels of government have been created. The new institutions of intergovernmental fiscal negotiation are yet to be tested. These lessons on the political economy of fiscal decentralization can help understand other similar processes.

RESUMEN

Economía política de la descentralización fiscal: Procesos y cambio en Bolivia y Ecuador

Los procesos de descentralización en América Latina han sido tradicionalmente estudiados desde una perspectiva holística que incluye sus dimensiones políticas, administrativas y fiscales. La literatura también se ha concentrado más en algunos casos federales, como Argentina, México y Brasil, que en países con origen unitario. Sin embargo, la descentralización fiscal, como tema de estudio independiente, ha sido estudiada de manera exhaustiva durante los últimos cincuenta años en otros contextos, la entregando una gran cantidad de investigación, utilizando a veces de manera intercambiable el concepto de federalismo fiscal.

En esta tesis se propone el estudio de la descentralización fiscal en el contexto específico de los países unitarios en América Latina. Los principales aportes de este enfoque original son: (i) se enfoca en el estudio de países unitarios, diferenciándose de otros estudios que se han centrado en los casos federales, los cuales muestran patrones y orígenes particulares, y una naturaleza distinta en sus relaciones intergubernamentales; (ii) se desarrolla en detalle las tres variables principales de la descentralización fiscal, que son los ingresos, los gastos y su aspecto cualitativo, la autoridad fiscal subnacional; (iii) gracias a la amplitud del estudio, de más de 30 años, es posible proponer un modelo puede explicar ambas tendencias de descentralización y recentralización que se mostraron en este lapso de tiempo.

La metodología utilizada combina dentro de los casos y el análisis comparativo. Los casos individuales, Bolivia y Ecuador, se presentan en una perspectiva de narrativa analítica, mientras que la parte comparativa utiliza el cuestionamiento centrado y estructurado. Las características específicas de la solidez institucional se evalúan utilizando las herramientas del “*path dependence*”. Los países elegidos cumplen con la homogeneidad conceptual y causal requerida para la inferencia causal en los estudios con un pequeño número de casos. Bolivia y Ecuador comparten el origen unitario, con procesos similares de descentralización fiscal iniciado en la década de 1990, y las tendencias de recentralización que comenzaron cuando los gobiernos fueron asumidos por los nuevos partidos de izquierda en el período 2006-2007. También

comparten características similares territoriales: regiones fuertes (Guayaquil en Ecuador, Santa Cruz en Bolivia) que tienen una larga historia de reclamos por mayores cuotas de ingreso nacional. El marco de tiempo para este estudio comienza con el retorno a la democracia en ambos países, en Ecuador en 1979 y en Bolivia en 1982, y termina en 2016.

El marco teórico se basa tanto en la primera como la segunda generación de la teoría del federalismo fiscal. La primera generación se centró en la distribución normativa de los recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, se estudió cómo los impuestos pueden ser distribuidos entre los niveles de gobierno, teniendo en cuenta cuestiones de eficiencia. También construyó la base para el análisis de los sistemas de transferencias intergubernamentales y gestión de la deuda subnacional. La teoría de la elección pública cuestionó algunas de las suposiciones hechas por estos estudios, preparando el camino para la segunda generación de la teoría del federalismo fiscal, que se centró en los incentivos y abrió nuevos campos, en estrecha relación con la ciencia política.

Para explicar de manera integral la economía política de descentralización fiscal en Bolivia y Ecuador, se desarrolla un modelo explicativo que muestra todas las partes relevantes del proceso de descentralización y sus conexiones. Estas incluyen los posibles actores, sus preferencias con respecto a los ingresos, los gastos y la autoridad fiscal, y cuáles son las variables que pueden modificar estas preferencias, bajo qué configuraciones negocian y cuáles son los resultados de estas negociaciones, en términos cuantitativos, cualitativos e institucionales. Los principales factores explicativos utilizados son: cálculos electorales, los cambios en los sistemas electorales y políticos, cambios ideológicos, las crisis económicas y las reformas estructurales del Estado. Este último factor es muy relevante en el contexto de la tesis se desarrolla –la evolución de los países unitarios en formas más híbridas. La autoridad fiscal también se define con mayor precisión para un mejor análisis.

El primer estudio de caso es Bolivia. Tres fases principales del proceso de descentralización fiscal se estudian por separado. El período inicial comienza con las reformas económicas estructurales efectuadas en 1985, después de tres años de retorno a la democracia y en un escenario de hiperinflación galopante. Esta reforma introdujo los primeros dominios tributarios a nivel local, los municipios, y el sistema básico de transferencias tanto para el nivel local como para el nivel regional, representado por los departamentos. Algunos años más tarde, en 1994-1995, el mismo partido político hizo la segunda ronda de reformas tributarias para de alguna manera revertir las primeras ganancias que habían tenido las administraciones departamentales.

La lógica de esta importante reforma, denominada "Participación Popular" fue de disminuir el poder creciente de las élites regionales, para distribuir el poder político y los recursos en todo el territorio del país, y prepararse para tener un mayor control sobre las entidades subnacionales en las posteriores elecciones locales. Los fundamentos del régimen de coparticipación, que privilegiaron a los municipios, siguen siendo válidos después de más de 20 años.

El segundo período de reformas se caracterizó por la redistribución de nuevas fuentes de ingresos entre los niveles de gobierno. Los nuevos fondos se obtuvieron con la reducción de la deuda soberana de Bolivia, en un programa llamado HIPC-II. Estos también fueron distribuidos al nivel local, con alguna participación minoritaria del gobierno central. En 2005, el nuevo impuesto sobre los hidrocarburos, mezclado con un período tumultuoso y partidos políticos débiles, dio lugar a una distribución más importante para las regiones, incluyendo los gobiernos departamentales.

Estas condiciones particulares no se repetirían después. El tercer período de descentralización fiscal en Bolivia se inició con una victoria histórica y amplia del Movimiento al Socialismo (MAS) y la presidencia de Evo Morales. Este período sigue vigente en 2017 y muestra un cambio en la dirección de las reformas anteriores; los instrumentos de cambio institucional utilizados han sido diferentes y se genera una sensación de recentralización en el proceso fiscal subnacional.

El otro estudio de caso es el Ecuador. Su proceso de descentralización fiscal comenzó en realidad con los regímenes militares en la década de 1960. Los primeros cambios sustanciales tras el retorno a la democracia en 1979 se hicieron en 1990, cuando el principal sistema de transferencias fue reemplazado por uno nuevo, con más recursos para los gobiernos subnacionales, y también más beneficiosos para el nivel local, los municipios, que para el regional, las provincias. Poco después, el gobierno nacional, que tenía una mayoría suficiente en el Congreso, perdió la mayoría de sus curules. Este tipo de inestabilidad política duraría hasta 2007.

El segundo período se inicia en 1996 con una reforma constitucional que permite el aumento de la cantidad de fondos que se distribuyen a las entidades subnacionales. Esta reforma mostró que las lealtades territoriales eran fuertes en un contexto de partidos políticos débiles y condiciones electorales específicas que hacían difícil el tener un gobierno de mayoría a nivel nacional. El empeoramiento de las condiciones económicas a finales del siglo aumentó más la tensión regional. Sin embargo, ningún tipo de acuerdo fiscal pudo ser alcanzado y el sistema

siguió siendo ineficiente, especialmente en el tamaño del gasto, hasta la llegada de nuevos actores.

El más importante de estos nuevos actores fue, y sigue siendo, el partido Alianza País y su líder y presidente nacional, Rafael Correa. Este nuevo gobierno ingresó en 2007 y pronto hizo una reforma constitucional, como el MAS lo hizo en Bolivia. Con una nueva estructura estatal, vino después la reforma del proceso de descentralización. Si bien las reformas han seguido las lecciones aprendidas de los períodos anteriores, se las examina como un cambio hacia la recentralización.

Los procesos en ambos países han sido similares. El más importante de los factores explicativos es el sistema político, que ha mostrado la combinación y alternancia de partidos en el gobierno fuertes y débiles. Los temas electorales también han demostrado ser relevantes, e “*malapportionment*” es una característica de ambas potencias legislativas. En el último período, la ideología ha influido también en el cambio institucional en la descentralización fiscal. Más que las condiciones económicas, las reformas estructurales han influenciado en cómo evolucionan los procesos. Las negociaciones no dependen sólo de quiénes son los actores y cuán empoderados están en un momento u otro, sino también en cuáles han sido las características de las instancias de negociación.

Los resultados de estas negociaciones muestran un “*path dependence*”, que los recientes gobiernos revolucionarios no pueden ignorar. Hay una continuidad persistente en el carácter simétrico de la redistribución, independientemente de varios intentos por parte de las regiones más ricas de generar un régimen más asimétrico. El poder inicial asignado al nivel local no se ha revertido por completo, incluso luego de haber creado nuevos niveles de gobierno. Las nuevas instituciones de negociación intergubernamental fiscal aún deben ser puestas a prueba. Estas lecciones sobre la economía política de descentralización fiscal pueden ayudar a entender otros procesos similares.

I. INTRODUCCIÓN: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Un rasgo común a países de distinto origen, ya sea este federal o unitario, son las relaciones intergubernamentales como parte constituyente de su estructura, con distintos grados de desarrollo de acuerdo con la evolución de sus correspondientes instituciones. Al interior de estas relaciones, se encuentran los procesos de descentralización, también un fenómeno común a la mayor parte de los países, ya sean desarrollados o en desarrollo; Treisman (2002) contabilizaba hasta 166 países que contaban con algún tipo de descentralización a principios de este siglo. Esta tesis se centra en una dimensión precisa de estos procesos de descentralización: la descentralización fiscal.

De manera general, el estudio de la descentralización fiscal se manifiesta en investigaciones más amplias y generales sobre procesos de descentralización, donde lo fiscal es una dimensión de varias, como la política o la administrativa. ¿Por qué entonces estudiar la descentralización fiscal de manera específica en determinados tipos de estados? De manera independiente, la investigación sobre la dimensión fiscal de la descentralización tiene más de cincuenta años. El modelo TOM de federalismo fiscal (Bird, Dafflon, Jeanrenaud, & Kirchgässner, 2003), que deriva su nombre de los trabajos de Tiebout, Oates y Musgrave, fue desarrollado en los años 1960. Esta teoría denominada de primera generación, se concentró en un aspecto normativo, el cómo encontrar el mejor modelo de federalismo fiscal, tomando en cuenta la eficiencia, la equidad, y otros conceptos de la teoría económica. La preocupación mayor se centró en cómo asignar los recursos existentes entre los distintos niveles de gobierno, con énfasis en la distribución de tributos y la posterior ecualización a través de transferencias.

La llamada teoría del federalismo fiscal de segunda generación, desarrollada en los años noventa, amplió el campo de investigación introduciendo nuevas disciplinas al estudio del federalismo fiscal, básicamente desde la ciencia política. Se puso en duda el que los postulados de la teoría de primera generación pudiesen ponerse en práctica, debido principalmente a los incentivos de los actores gubernamentales. ¿Por qué un oficial de gobierno tendría que aplicar postulados normativos en favor de los ciudadanos? No habría de esperarse una razón desinteresada (Qian & Weingast, 1997). La teoría del federalismo fiscal de segunda generación desarrolló el análisis estático de la primera generación, para abordar la evolución del federalismo y sus instituciones, su dinámica (Oates, 2005). El enfoque multidisciplinario permitió ligar el federalismo fiscal con el estudio de otros aspectos de carácter político, como

lo son el sistema de partidos, el sistema electoral, la participación ciudadana, la democracia o la corrupción.

El trabajo de Garman, Haggard y Willis (2001) se enfocó en una cuestión trascendente: el por qué la descentralización fiscal ocurre de determinada manera en cada país. Este estudio desarrolló una teoría positiva de federalismo fiscal que se enfocaba en las relaciones políticas entre distintos niveles de gobierno y su influencia sobre una cuestión ya conocida: la asignación de recursos y responsabilidades para cada uno de los niveles. Su punto de partida es el cómo los partidos políticos están organizados. En aquellos países con partidos centralistas, la descentralización es un proceso gradual y limitado. En aquellos países que tienen partidos políticos con estructuras regionales fuertes, la presión por descentralizar es más fuerte. Otro factor relevante en la descentralización desde el punto de vista de la teoría de segunda generación, es el sistema electoral. Ya hace noventa años, Mariátegui (1928) observó que el Partido Liberal del Perú se adhirió a las ideas federalistas, con la intención de reforzar su poder en las provincias. El Partido Liberal efectivamente logró volver al poder (1915-1919), aunque luego desecharía sus intenciones descentralizadoras. O'Neill (2005) demuestra, utilizando los procesos de descentralización latinoamericanos de fines de los años 1990, la relación entre descentralización e intenciones electorales. Los partidos políticos tendrían interés en descentralizar solo cuando esto les da réditos electorales, ya sea a nivel nacional o subnacional.

En los últimos años, se han desarrollado estudios en distintos campos de la descentralización: en su dinámica (Amat, Jurado, & León-Alfonso, 2009), en la secuencia en la cual se desarrollan las distintas dimensiones fiscal, política y administrativa de la descentralización (Falleti, 2010), o en la economía política de las transferencias intergubernamentales (León-Alfonso, 2007). Los estudios de la descentralización dentro del grupo de países en desarrollo de distintos continentes –África, Asia, Latinoamérica– y en países de origen unitario son cada vez más numerosos (Dafflon & Madiès, 2013; Dickovick, 2011a; Martínez-Vazquez, 2011; Martínez-Vazquez & Vaillancourt, 2010; Uchimura, 2012).

En América Latina, los procesos de descentralización de los años 1980-1990 han sido acompañados de profundas reformas estructurales que han modificado las relaciones de poder y en muchos casos las estructuras estatales, para abandonar progresivamente los conceptos rígidos de centralismo y unitarismo. La estructura de muchos estados no es estática. Estos casos, donde la reforma constitucional ha jugado un rol preponderante en los procesos de descentralización fiscal, son un terreno fértil para una mayor investigación.

Si bien el porqué de la descentralización es un campo ya abordado, el cómo y cuándo sucede la descentralización son preguntas para las cuales existen menos respuestas. En este sentido, esta tesis estudia, desde la economía política, el cómo y el cuándo suceden los cambios en una dimensión específica y trascendental de la descentralización, la descentralización fiscal. Esta investigación sostiene que los cambios en cuanto a descentralización fiscal pueden explicarse a través de la influencia que ciertos factores socioeconómicos, electorales, políticos, pero también estructurales, tienen sobre las preferencias de los gobiernos y por ende sobre los procesos de negociación y sobre sus resultados. Estos resultados son cambios cuantitativos, cualitativos o institucionales que se dan al interior de los procesos de descentralización fiscal.

Para desarrollar la hipótesis de trabajo, se han tomado tres pasos. Primeramente, se aísla la dimensión fiscal de la descentralización del resto de dimensiones. La descentralización fiscal merece un estudio particular por su importancia. Cada país tiene un sistema único de distribución de recursos –impuestos y transferencias–, gastos y de autoridad sobre los mismos. Las negociaciones sobre la distribución fiscal son cruciales y pueden llegar a ser el punto más importante de las discusiones sobre descentralización, una vez que ciertos niveles de descentralización política ya han sido alcanzados. En un segundo paso, se desarrolla la teoría de la descentralización de primera y segunda generación, y la teoría ligada a la estructura del estado. Finalmente, con la ayuda de un modelo explicativo de los cambios en los procesos de descentralización fiscal, se analiza en detalle quiénes son los actores de la negociación, cuáles son sus preferencias en términos de recursos, de responsabilidades de gasto y de autoridad fiscal de carácter cualitativo. El modelo muestra qué factores pueden desencadenar cambios en la descentralización fiscal, en qué escenarios se desarrollan las negociaciones, y cuáles son dichos cambios, a ser tomados en cuenta para posteriores negociaciones.

Con la ayuda de dicho modelo, esta tesis demuestra que los cambios en los procesos de descentralización fiscal emergen como consecuencia de la adaptación de las preferencias de las distintas partes interesadas (en principio los gobiernos nacional y subnacionales) ante factores de cambio que pueden tener raíces estructurales y profundas de lenta evolución, o ser meros cálculos políticos cortoplacistas, o también ser una combinación de varios factores. El trabajo de González (2016) es probablemente uno de los pocos que combina el análisis de factores estructurales, institucionales y de negociaciones, como se plantea en esta tesis. Estas preferencias han derivado en acuerdos, o veces imposiciones, en un marco de baja institucionalidad formal que se pretende reformar en los últimos años. Los resultados de estas negociaciones pueden tener impacto a dos niveles: pueden modificar cuantitativamente o

cualitativamente (en términos de autoridad) el reparto fiscal intergubernamental, o pueden impactar en la institucionalidad de los procesos de descentralización fiscal. La descentralización fiscal tiene un impacto difícil de aislar en la evolución y los cambios de la estructura estatal, y es más bien la evolución estructural —donde la descentralización suele ser solo un componente más de las reformas— la que marca pautas para los procesos de la descentralización fiscal.

Esta tesis innova en el estudio de la descentralización fiscal en tres aspectos. Primero, toma como punto de partida la experiencia de países de carácter unitario. En general, los conceptos de federalismo fiscal y descentralización fiscal han sido usados indistintamente en la literatura para referirse a un solo fenómeno: las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno. La teoría del federalismo fiscal es una teoría sobre las relaciones fiscales basada en los modelos federales. Este campo ha ido desarrollándose en base a la experiencia federal de ciertos países, restando importancia a la forma de estado y su evolución como variable de análisis. En América Latina, el estudio del federalismo fiscal se ha concentrado justamente en los estados federales, Argentina, Brasil, México como los casos más relevantes. Esta investigación supera en cierta manera el “federo-centrismo” presente, al escoger dos casos como Bolivia y Ecuador, ambos nacidos bajo una estela unitaria. La cada vez menos incipiente historia de la descentralización fiscal en los países de origen unitarios necesita de marcos de análisis diferenciados. Con estos casos, se da una explicación no solo la descentralización fiscal desde un punto de partida no-federal, sino también otorga la debida importancia a la evolución de la forma de estado, como factor de los sucesivos cambios en el reparto fiscal intergubernamental. Este cambio estructural no es tan evidente en los casos federales, donde también el número de reformas constitucionales han sido menor a las de los países objetos de este estudio. La originalidad de ciertos estados unitarios es que han ido ajustando progresivamente su forma, a través de cambios constitucionales bastante marcados, y podrían ya definirse, bajo clasificaciones no dicotómicas (Barrios-Suvelza, 2012), como formas híbridas de estado donde la estructura vertical supera la división clásica del federalismo entre federación y estados (federados). El continuo empoderamiento del nivel local, sobre todo en América Latina, hace necesario un análisis desde un enfoque multinivel, donde los intereses entre dos niveles de gobierno subnacionales pueden ser opuestos, a pesar de que ambos busquen mayor descentralización. Los desequilibrios también se presentan de manera horizontal, al interior de cada nivel de gobierno, sobre todo en escenarios de desigualdad socioeconómica que influye en cada cambio al interior de los procesos de descentralización fiscal. En un escenario donde existe una multiplicidad de actores,

las diferencias en cuanto a preferencias se dan no solo entre distintos niveles de gobierno, sino también entre gobiernos de un mismo nivel.

Un segundo punto concierne el estudio de la descentralización fiscal de manera detallada, a través de sus distintas dimensiones. La teoría se ha enfocado sobre todo en la variable ingresos, con poca atención a los gastos; el estudio cualitativo de la descentralización fiscal es comúnmente visto como parte de la descentralización administrativa. El modelo que se desarrolla en este estudio no privilegia ninguna de estas dimensiones por encima de las otras, puesto que constituyen elementos de igual importancia dentro de lo que se considera como la descentralización fiscal. Esta diferenciación permite entender ciertas reconfiguraciones que, si bien no afectan el nivel de ingresos recibidos por una entidad determinada, afectan sin duda a la autonomía de ésta, a través de cambios en las reglas, cambios cualitativos o de responsabilidades que pueden reducir el alcance de la autoridad fiscal de un gobierno.

La tercera innovación de esta tesis está en que, gracias al alcance temporal del análisis que abarca más de 30 años, es posible postular un modelo que permita estudiar tanto los cambios hacia una mayor descentralización como hacia la recentralización fiscal. Se han realizado pocos estudios que investiguen ambas tendencias (e.g. Dickovick, 2011a desde un enfoque de cambio institucional). Los casos seleccionados han pasado por ambos procesos. Los resultados postulan una tendencia irreversible a largo plazo en la descentralización fiscal, que desde el punto de vista institucional está ligada a las trayectorias dependientes (*“path dependence”*). Pero recientes eventos en América Latina muestran que dichas trayectorias no son unidireccionales y que las decisiones pueden, sino cambiar el sentido de las reformas, por lo menos manejar los tiempos de las mismas. Este estudio permite analizar en un solo marco los distintos avances de procesos en constante transformación.

Esta investigación se estructura de la siguiente manera: el resto de este primer capítulo muestra la metodología de trabajo, los casos de estudio seleccionados y el alcance temporal de la investigación. La primera parte desarrolla los fundamentos teóricos: el capítulo 2 describe primero el enfoque normativo con el cual ha ido formándose lo que se denomina la teoría del federalismo fiscal de primera generación. Esta teoría fue mostrando poca aplicación real, por lo que la segunda parte de este capítulo se adentra en las nuevas propuestas que fueron superando su normatividad, las cuales pasaron a ser parte de lo que ahora se conoce como la teoría del federalismo fiscal de segunda generación. El capítulo 3 desarrolla el modelo explicativo de la descentralización fiscal de esta tesis. Agregando a las dimensiones de gasto e

ingresos, las preferencias en cuanto a autoridad fiscal, se propone un modelo que ayuda a entender el cómo y cuándo se producen cambios en la descentralización fiscal. Este modelo se basa en formas de estado con por lo menos tres niveles gubernativos y muestra las preferencias tanto estáticas como dinámicas de los distintos actores. Adicionalmente, se identifica y clasifica los posibles factores que provocan los cambios en las preferencias, las modalidades de negociación y los consecuentes resultados, vistos como cambios fiscales dentro de los modelos intergubernamentales. El capítulo 3 estudia también, con más detalle, otro factor específico fundamental para el desarrollo de esta investigación que es el estructural, el cual incluye aspectos de la organización territorial del estado, de las reformas constitucionales ligadas a estos cambios. Como un anexo al modelo principal, el capítulo 4 desarrolla la escala de preferencias respecto a la dimensión cualitativa de la descentralización fiscal, la autoridad fiscal, utilizado en el modelo desarrollado del capítulo 3. En la actualidad existen pocas y escasamente conectadas clasificaciones de lo que la autoridad fiscal significa, por lo que este capítulo es una contribución secundaria de esta tesis.

La segunda parte de esta tesis encara los estudios de caso. El capítulo 5 analiza el caso boliviano. Las distintas etapas del proceso de descentralización, desde las grandes reformas liberales de mediados de los ochenta hasta los intentos recientes de “pacto fiscal”, son estudiadas con el apoyo del marco teórico de la narrativa analítica. El mismo tipo de análisis es hecho para el Ecuador en el capítulo 6, empezando por las reformas de 1990 hasta las últimas modificaciones fiscales de 2016. En ambos casos, se provee:

1. Un análisis por cada periodo sustantivo de los procesos de descentralización fiscal (tres en cada caso), donde se describe primeramente las reformas y luego se las analiza de acuerdo al modelo propuesto en el capítulo 3.
2. Un análisis a largo plazo que abarca los tres periodos de cada caso y que permite evidenciar los factores estructurales e institucionales ligados a la descentralización fiscal, aspectos que complementan a lo extraído en el primer análisis por periodo.

La tercera parte presenta las conclusiones. De manera comparativa, el capítulo 7 caracteriza los puntos comunes entre ambos casos, en cuanto a similitud de procesos (de descentralización y luego de velada recentralización) y de acuerdo a los componentes específicos del modelo: factores de cambio, cambio en las preferencias de los actores, negociación y resultados. Las conclusiones finales se presentan en el capítulo 8.

1.1. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Para la viabilidad de un análisis con un pequeño número de casos, el estudio de cada uno de los casos seleccionados debe ser hecho a profundidad (“*within-case analysis*”). El estudio a profundidad, en este caso Bolivia y Ecuador, presenta ciertas ventajas puesto que permite la identificación heurística de nuevas variables e hipótesis, y la modelización de relaciones causales complejas (George & Bennett, 2005). En los procesos de descentralización estudiados, definitivamente estas relaciones se manifiestan de manera endógena y exógena.

La presentación de ambos casos se hará utilizando la narrativa analítica, para así prestar atención a quiénes son los actores principales, sus preferencias, las opciones y puntos de decisión clave (Levi & Weingast, 2016). Es crucial determinar en esta narración los puntos de quiebre vitales. Para ello se utiliza ciertas herramientas del estudio del desarrollo institucional que ayudan a distinguir cambios puntuales y graduales (Mahoney, 2011); es decir, se identifica a la vez los momentos críticos (“*critical junctures*”) y las variables menos discretas del cambio institucional. Desde un enfoque económico, Beramendi (2008a) habla no de momentos críticos sino de “momentos de exogeneidad”, súbitos cambios en la distribución del ingreso que no guardan relación con acuerdos redistributivos previos, que permitirían aislar la endogeneidad y la naturaleza bidireccional del vínculo entre federalismo y su entorno. El estudio a profundidad de cada caso nos permite evaluar la pertinencia o no de estos momentos.

Adicionalmente, se utiliza las herramientas del “*path dependence*”¹ para evaluar la solidez institucional: una vez tomada una primera decisión, ésta queda grabada de cierta manera en las tomas de decisiones futuras. También se aplican ciertas técnicas de análisis de los mecanismos de reproducción institucional; por ejemplo, Mahoney y Thelen (2010) categorizan el cambio institucional en cuatro categorías: desplazamiento, estratificación, deriva y conversión. Estas categorías son relevantes para mostrar cómo ha operado la recentralización en Bolivia y Ecuador en los últimos años. Evidentemente, la evolución institucional no opera únicamente en el marco de la descentralización fiscal; la evolución paralela de otras instituciones, fundamentalmente de los sistemas de partidos y electoral (“*institutional coupling*”) (Pierson, 2004), y la evolución más lenta en las estructuras de los estados también son analizadas.

¹ Al no existir una traducción definitiva de este concepto (se puede entender como “trayectorias dependientes”), se utiliza a lo largo del texto el término en su idioma original.

Esta lógica, que no pretende ser determinista, se balancea con el estudio de las preferencias y las negociaciones. Las primeras son vitales ya que operan para “moldear resultados institucionales particulares” (Katznelson, 2003, p. 283). Las negociaciones también generan resultados diferenciados ya que el poder de negociación de los distintos actores variará lógicamente de una sociedad a otra, por lo que los ajustes finales deberán también ser particulares a cada experiencia (North, 1990). Tanto en los momentos de descentralización como en los de recentralización, es posible identificar las preferencias de los distintos actores de la negociación. El estudio de ambas tendencias permite testear además la resistencia de las nuevas instituciones que han sido creadas como parte de la evolución de los estados unitarios hacia la hibridez.

Por último, como mencionó O’Neill (2005), las teorías deben ser capaces de dar cuenta no solo de las variaciones intertemporales en la adopción de reformas descentralizadores, sino también de las variaciones entre los distintos casos estudiados. El capítulo 7 utiliza por tanto ciertas herramientas del análisis histórico comparativo, adicionales al análisis en profundidad de los casos. La comparación enfocada y estructurada (George & Bennett, 2005), o la formulación de cuestionamientos específicos (Mahoney & Rueschemeyer, 2003) permiten extraer valiosas lecciones para validar esta tesis y desarrollar líneas de estudio a futuro.

1.2. CASOS ESTUDIADOS Y ALCANCE TEMPORAL

Bolivia y Ecuador son ambos países unitarios en su origen, que llevaron adelante procesos relevantes de descentralización fiscal en los años 1990. Ambos han empoderado al nivel local de suficiente manera como para hacer válido un estudio basado en las interacciones entre por lo menos tres niveles de gobierno. Ambos países han sufrido periodos de gran inestabilidad política que han afectado al sistema de partidos, crisis que ha sin duda influenciado al reparto fiscal intergubernamental. Los dos han llevado a cambio reformas constitucionales durante el periodo estudiado, reformas que han cambiado estructuralmente las relaciones intergubernamentales. También comparten la tendencia recentralizadora que ha aparecido con los cambios de régimen de principios de este siglo. Bolivia y Ecuador cumplen con los supuestos de homogeneidad conceptual y causal requeridos para la aplicación de estrategias de inferencia causal en el análisis de un pequeño número de casos (Mahoney, 2007).

La Tabla 1 muestra también ciertos aspectos estructurales diferenciados. Ecuador es un país más pequeño, pero con mayor población, lo que da lugar a una mayor densidad poblacional.

Es relevante la cantidad de gobiernos intermedios que posee, 24, bastante superior a la de Bolivia con solo 9. El proceso de creación de estas entidades de carácter territorial intermedio también será analizado, ya que tiene implicancias directas en la cantidad de actores y los equilibrios en las negociaciones. Ambos países muestran alta concentración poblacional en dos regiones (provincias de Guayas y Pichincha en Ecuador; departamentos de La Paz y Santa Cruz en Bolivia) y en dos ciudades (Quito y Guayaquil en Ecuador; La Paz/El Alto y Santa Cruz de la Sierra en Bolivia), lo cual también influye a la hora del análisis horizontal y vertical de los cambios en la descentralización fiscal.

Tabla 1. Bolivia y Ecuador: Indicadores básicos

Indicador	Bolivia	Ecuador
Extensión (km ²)	1,098,581	283,560
PIB per cápita (USD)	2,700	5,310
Población	10 millones	15,2 millones
Densidad (km ²)	9	59
Cantidad de provincias/departamentos	9	24
Cantidad de municipios/gobiernos locales	337	221
% población en los dos departamentos/provincias más grandes	53%	40%
% población en los dos municipios más importantes	29% ¹	25%

¹ La Paz y El Alto tomados como una sola ciudad.

Elaboración propia. Fuente: Censos nacionales 2011 (Ecuador), 2012 (Bolivia).

El alcance temporal de este estudio abarca las grandes reformas fiscales intergubernamentales iniciadas después del retorno a la democracia en ambos países, que ocurrió en los años 1979 en Ecuador y 1982 en Bolivia. En Bolivia la reforma de 1994, y en Ecuador la reforma de 1997, son los cambios fiscales más significativos en cuanto a descentralización fiscal en el siglo pasado; sin embargo, es necesario ver los ajustes precedentes para tener un panorama completa de los procesos de descentralización fiscal, y un repaso el avance en las relaciones intergubernamentales fiscales que sufren cambios significativos con los cambios de gobierno en 2006 en Bolivia y en 2007 en Ecuador. A 2017, las consecuencias de las reformas de 2010, cuando se aprobó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en Ecuador y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) en Bolivia, son ya plenamente observables. Estos nuevos marcos institucionales, en conjunción con cambios de regímenes de tendencia más de izquierda, han llevado a que se pueda identificar un segundo periodo de ajustes fiscales intergubernamentales. Estos ajustes no han abolido las reformas previas; a esta recentralización se la podría más bien llamar “centralización por debajo de la descentralización”, como sugiere Dickovick (2011a, p. 95),

como una forma de expresar que las instituciones de la descentralización han evolucionado pero que los efectos del *path dependence* no dejan de ser visibles en los últimos cambios. La Tabla 2 muestra los periodos de descentralización y recentralización que serán estudiados, tomando en cuenta en todo caso los antecedentes pertinentes al estudio anteriores al régimen democrático en ambos países.

Tabla 2. Periodos de descentralización y recentralización en los casos de estudio

País	Retorno a la democracia	Periodo de descentralización	Periodo de recentralización
Bolivia	1982	1985-2005	2006-2016
Ecuador	1979	1990-2006	2007-2016

Elaboración propia.

PRIMERA PARTE

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

II. LAS TEORÍAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Este capítulo revisa la evolución de las teorías de descentralización fiscal, teorías que se dividen en aquellas de primera generación y de segunda generación. De manera previa, el trabajo de Rondinelli (1980) clarifica lo que se entiende por descentralización. La primera forma es la desconcentración, donde toda la responsabilidad y control queda en manos del nivel central. La segunda es delegación, donde el control del gobierno central es indirecto; es el caso por ejemplo de corporaciones públicas creadas en los setenta con fines desarrollistas. Finalmente, la devolución es definida como la creación o el reforzamiento de niveles y unidades de gobierno independientes; el nivel central de gobierno normalmente retiene una parte de sus roles de supervisión y de financiamiento. Es de esta última manera como se entiende la descentralización en esta tesis.

Otra aclaración previa es qué se entiende exactamente por descentralización fiscal. Usualmente, se definen tres tipos de descentralización: política, administrativa y fiscal. El consenso básico en la literatura es el entender lo político a través de lo electoral; la descentralización política estaría medida por la capacidad que tienen las entidades subnacionales de elegir a sus representantes (O'Neill, 2005). Falleti (2010) amplía esta definición al incluir la devolución de autoridad política, de autonomía, como condición para que exista descentralización política; en la misma línea, Schneider (2003) habla de funciones políticas de gobernanza.

Las definiciones de descentralización administrativa son también múltiples. Schneider la interpreta como el nivel de autonomía que los gobiernos subnacionales poseen en relación al control del nivel central. Tanzi (2002) la define como la capacidad de gasto que tienen las entidades descentralizadas. La definición de Falleti (2010) es algo más ambigua, la descentralización administrativa sería el conjunto de políticas que transfieren las responsabilidades de ciertos servicios como educación, salud, bienestar social o vivienda, a los gobiernos subnacionales. Para aislarla de temas que pueden tocar a lo fiscal, esta investigación define a la descentralización administrativa como la devolución de facultades operativas, regulatorias y normativas —excluyendo la facultad financiera (parte de la descentralización

fiscal) y la puramente legislativa—, que puede darse en el marco de distintas responsabilidades o competencias, como salud, educación, etc. Esta definición evita así el debate sobre si la facultad legislativa entra en el ámbito político o administrativo (Barrios-Suvelza, 2012)².

La tercera dimensión y sujeto de esta tesis, la descentralización fiscal, merece una explicación más detallada. Su definición se basa en dos principios. El primero es el de subsidiariedad; como McLure dice, “el propósito inicial de la descentralización fiscal es el de incrementar la influencia de la población sobre las decisión de los gobiernos que le afectan” (1998, p. 653). El segundo es el principio de beneficio, que estipula que los ingresos deben ir casados con los gastos: quien recibe un beneficio es quien debería financiarlo. Es por ello que cuando se habla de lo fiscal, no solo el ingreso debe ser tomado en cuenta sino también el gasto.

En esta tesis se definen tres dimensiones de la descentralización fiscal: ingresos, gastos y autoridad fiscal³. En los ingresos, los aspectos principales son la redistribución de bases tributarias, junto con el sistema de transferencias con el que se complementa. Es también necesario desarrollar con más detalle el gasto fiscal, donde las preferencias de los actores son algo ambiguas. En cuanto a autoridad fiscal, en el capítulo 4 se desagregan en detalle una lista de componentes de dicha autoridad.

La correspondencia entre ingresos y gastos es evidente. Estadísticas internacionales como las utilizadas por el Banco Mundial muestran indicadores complementarios para el ingreso y el gasto subnacional. Si bien existen estudios que excluyen el gasto de su definición de descentralización fiscal (e.g. León-Alfonso, 2007), hay un bloque opuesto que sí evidencia dicha relación. Bird y Vaillancourt manifiestan que “el dinero debe seguir a las funciones, no precederlas” (1998, p. 37), mientras que Bahl sostiene que es necesario “determinar la asignación del gasto antes de plantear una asignación de ingresos y de coparticipación de los mismos” (2010, p. 15). Como menciona Falleti, “un aumento en la participación del gasto está [teóricamente] casado con la transferencia de nuevas responsabilidades” (2010, pp. 35-36). Sin embargo, la idea de una traducción instantánea de responsabilidades hacia gastos debe ser puesta en duda. Treisman (2002) sugiere que los gastos pueden no relacionarse con las responsabilidades si las decisiones sobre el gasto subnacional son determinadas por el nivel

² Se muestra más adelante que la capacidad legislativa está más ligada a la estructura del estado que a una dimensión específica de la descentralización.

³ Las clasificaciones pueden ser distintas. Falleti (2010) define por ejemplo tres formas institucionales de descentralización fiscal: aumento de transferencias, creación de nuevos impuestos subnacionales y delegación de autoridad tributaria.

nacional. De cualquier manera, alguna investigación (León-Alfonso, 2007) ya ha observado que, en la práctica latinoamericana, la regla ideal de asignación del gasto anterior a asignación de recursos a veces no se cumple. En esta línea, los casos estudiados en la segunda parte de esta tesis evidencian que se han hecho asignaciones de recursos sin responsabilidades y asignaciones de responsabilidades sin recursos.

2.1. LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE PRIMERA GENERACIÓN

La división de las funciones de la política fiscal en distribución, asignación y estabilización, hecha por Musgrave a finales de los años 1950, marcó durante mucho tiempo el campo de la teoría fiscal. El trabajo de Musgrave se basó, en un principio, en un solo nivel de gobierno (Oates, 1968). El estudio subsecuente de la descentralización fiscal empezó a analizar estas funciones desde un punto de vista multinivel. Este análisis permite justificar teóricamente la asignación de las distintas funciones entre los niveles de gobierno.

Dentro la política fiscal, es cierto que de manera general se considera más efectivo al nivel central a la hora de desarrollar políticas contracíclicas. Sin embargo, una parte esencial de la descentralización fiscal es la transferencia de ciertas responsabilidades fiscales a los niveles subnacionales. Algunos fallos de mercado típicos se aplican al estudio de distintos niveles de gobierno. Por un lado, debido al carácterabierto de las entidades subnacionales (normalmente las barreras entre jurisdicciones están prohibidas), las externalidades pueden causar efectos secundarios a la estabilización decidida por una entidad subnacional específica. A eso se suman factores de eficiencia a favor de las economías de escala. Del lado descentralizador, los principios de subsidiariedad y de beneficio son normalmente usados como justificación para la transferencia de facultades en cuanto a política fiscal.

En términos de distribución, la teoría suele también tener mayores argumentos a favor del nivel nacional o central. La capacidad de los niveles subnacionales para redistribuir riqueza corre el riesgo de ser inefectiva debido a la movilidad de los sujetos (personas, empresas) y del capital. En cambio, los comportamientos parasitarios (*“free-rider”*) que permiten a ciertas jurisdicciones de aprovechar de ciertos beneficios sin tener que aportar para su mantenimiento, son nulos en cuanto se agregan a nivel nacional. Esto justifica que el nivel nacional se haga cargo de la mayor parte de la función de distribución. Otra justificación para la redistribución a nivel nacional es que no es posible crear distintas áreas geográficas de provisión para cada

servicio, lo cual aseguraría una provisión óptima. Los bienes y servicios provistos de acuerdo a las jurisdicciones subnacionales existentes probablemente incrementan los efectos de rebalse entre una jurisdicción y otra.

Finalmente, la función de asignación sería la más apropiada para ser ejercida por los niveles subnacionales de gobierno. Estos gobiernos pueden asignar distintas combinaciones de bienes y servicios, que tengan mayor correspondencia con las preferencias de sus ciudadanos. Estas preferencias locales serían más difíciles de identificar desde el nivel central, o en todo caso, sería más caro para el gobierno central el identificarlas, y políticamente inapropiado el proveer de distinta manera a distintos lugares (Oates, 2005). Por otro lado, la descentralización de la función de asignación permite la competencia inter-jurisdiccional, en base a la cual cada consumidor-votante puede escoger la jurisdicción cuya oferta de bienes y servicios más satisfaga sus preferencias, principio de la teoría del “votar con los pies” de Tiebout (1956). Evidentemente, es posible que la población de una entidad (especialmente local), debido a factores de movilidad, pueda disfrutar de los bienes y servicios provistos por una entidad colindante. Estos problemas de movilidad podrían anularse en un análisis multinivel. La competencia inter-jurisdiccional también es vista como una invitación a las “guerras fiscales”, mediante las cuales cada jurisdicción rebajaría más sus impuestos para atraer más inversión y renta, en un juego que teóricamente acaba cuando el nivel de impuestos llega a cero.

Prud’homme (1994) ataca algunos de los fundamentos de esta teoría al hacer un análisis de países en desarrollo. Las diferencias en cuanto a ingresos podrían tener más peso que las diferencias en cuanto a asignación, en el sentido que las necesidades básicas son las que tienen que ser provistas con prioridad, y no las distintas preferencias. Esta podría ser otra justificación para una asignación simétrica de competencias para los distintos niveles de gobierno subnacionales.

A) Impuestos

La teoría del federalismo fiscal de primera generación se preocupó de buscar la mejor distribución de recursos entre los niveles de gobiernos. La primera categoría de recursos corresponde a los impuestos. Quién impone, dónde y qué⁴, son las clásicas preguntas de la literatura en cuanto a asignación tributaria. La amplia literatura sobre el tema (Bahl, 2010; Bartle & Krane, 2005; Bird, 1999, 2000a, McLure, 1998, 2001a, 2001b; Norregaard, 1997)

⁴ Estas preguntas son el título de un ensayo de Richard Musgrave publicado en McLure (1983).

coincide en algunos principios básicos para responderlas. Estos fundamentos pueden resumirse en⁵:

1. Los niveles inferiores de gobierno deben apoyarse en la imposición de unidades económicas móviles según el principio de beneficio.
2. En el caso de que apliquen tributos por fuera del principio de beneficio, estos deben emplearse en bases impositivas inmóviles⁶.
3. Los niveles superiores de gobierno, según sus incentivos de redistribución, deben aplicar impuestos no ligados al principio de beneficio, sobre unidades económicas móviles.

El principio de subsidiariedad que se ha aplicado a la asignación de competencias es también utilizado en otras perspectivas de asignación tributaria. Por ejemplo, McLure (1998, 2001b) establece que un impuesto en particular debe ser asignado al nivel de gobierno más bajo posible que sea capaz de implementarlo. Bahl (2010) cree que los gobiernos subnacionales tienen ventajas comparativas para alcanzar a bases impositivas “difíciles”, a las cuales no podría llegar un gobierno central.

En base a todas estas premisas, una distribución de tributos teóricamente óptima puede verse en la Tabla 3. Esta distribución toma en cuenta tres niveles de gobierno.

Tabla 3. Asignación tributaria en administraciones con tres niveles

Tributo	Nivel	Justificación
Impuesto al valor agregado	N, R	Difícil desagregación
Impuestos al consumo específico	R	Calce jurisdiccional
Impuesta a las ventas al por menor	R, L	Mejor control
Impuesto a las utilidades de las empresas	N	Difícil desagregación
Impuesto a la renta personal	N, R	Fines de redistribución
Impuestos sobre recursos naturales	N, R	Soberanía nacional
Impuestos a bienes inmuebles	L	Mejor control
Impuestos a vehículos	R, L	Principio de beneficio
Impuestos a la contaminación	R, L	Principio de beneficio
Tributos sobre importaciones	N	Difícil desagregación

N: Nacional; R: Regional; L: Local. Fuente: Rocabado (2006).

⁵ Basado en Oates, citado en Bird (1999, p. 4) y Bahl (2010, p. 16).

⁶ Algunos autores (Bahl, 2010; Ter-Minassian, 1997) agregan que estas bases deben tener características no cíclicas.

La asignación de bases tributarias al 100% es una de las opciones existentes al respecto. Una segunda opción es la asignación de sobretasas. Ésta ocurre cuando un nivel de gobierno determinado controla la base tributaria y una alícuota base, y otro nivel de gobierno aplica una alícuota adicional y recibe los ingresos de esta sobretasa. La tercera opción es compartir la base tributaria entre dos niveles de gobierno. En este caso la definición de la base tendrá que ser coordinada (en la sobretasa, el nivel que ejerce esta opción solo controla la alícuota). La característica común a estas tres opciones –asignación completa de dominio tributario, ejercicio de sobretasas y coparticipación de base tributaria– es que los hechos generadores corresponden a las jurisdicciones específicas en las cuales se aplican. Las entidades más ricas podrán generar así más recursos.

La cuarta opción es la de compartir los ingresos de un impuesto. La coparticipación de ingresos tributarios implica en todo caso el control de la base tributaria por parte de un solo nivel de gobierno, usualmente el nivel central. Aquí, los criterios de distribución de los ingresos tributarios pueden no corresponder con cuánto se ha recaudado en una u otra jurisdicción; es también por eso que es la alternativa preferida cuando la intención de ejercer las funciones de redistribución es fuerte. Al eliminar el vínculo entre generación e ingreso tributario, los incentivos para controlar el tributo también cambian. Si el administrador es el nivel central, un reparto con criterios *ad hoc*, como por ejemplo el poblacional, transforma esta asignación tributaria en una transferencia. La Tabla 4 muestra los pros y contras de estos cuatro tipos de asignación, según criterios de política pública y de preferencias de los distintos gobiernos.

Tabla 4. Pros y contras de los criterios para la asignación tributaria subnacional

Criterio	Impuestos subnacionales	Sobretasas subnacionales	Reparto de la base tributaria	Reparto de los ingresos tributarios
Autonomía fiscal	Alta	Alta	Baja	Baja
Multiplicación de costos administrativos	Alta	Baja	Baja	Baja
Reducción de disparidades fiscales	No	No	No	Probable

Elaboración propia. Fuente: McLure (1998).

La descentralización de la administración fiscal es otra cuestión abordada en la teoría fiscal. Algunos autores tratan la administración tributaria como otra competencia más que puede ser

asignada en términos de eficiencia (Norregaard, 1997), a pesar de que reconocen que los costos operacionales pueden ser mayores. Sin embargo, de manera concreta pueden existir varios impedimentos. Para Bahl (2010), el mayor problema para la asignación de la administración tributaria a los niveles subnacionales de gobierno es que estos gobiernos no tiene ni personal ni recursos para llevar a cabo esta tarea; esto impediría que exista esta administración tributaria en países en desarrollo. Por otro lado, una única administración central puede generar ciertos desincentivos, dependiendo de la distribución de impuestos que se haga entre niveles de gobierno. Como lo han mencionado Vehorn y Ahmad (1997), cuando hay ciertos impuestos no compartidos con los gobiernos subnacionales, la administración tributaria central puede verse motivada a darles mayor atención (distorsionando además el sistema de coparticipación). De manera opuesta, si los gobiernos subnacionales no participan en la administración tributaria pero sí de los ingresos generados, estos estarían más motivados en recibir más recursos sin generar mayor esfuerzo.

Algunos estudios ligados a la teoría de primera generación empezaron a plantearse cuestiones por fuera de lo normativo (cronológicamente, después de que las primeras propuestas de segunda generación fueron publicadas). Bird concede que “la asignación tributaria que prevalece en la realidad de cualquier país inevitablemente refleja más el resultado de una negociación política, en una situación histórica particular, que la aplicación consistente de cualquiera de los principios de carácter normativo” (1999, Capítulo 9). Otras investigaciones empezaron a incluir cuestiones de desarrollo económico o histórico en sus estudios sobre asignación (McLure, 2001b). La sección 2.2 sobre la teoría de segunda generación detalla cómo se ve la asignación de recursos en la actualidad.

B) Transferencias

La asignación tributaria distribuye recursos a los niveles subnacionales, aunque esto no garantiza ni mucho menos una relación exacta entre ingresos y gastos. Las transferencias son el segundo bloque de ingresos analizados por la teoría, las cuales complementan al enfoque tributario y permiten cerrar las posibles brechas entre gastos e ingresos. Varios estudios se enfrascan en buscar un sistema de transferencias federales ideal (Ahmad & Craig, 1997; Martinez-Vazquez & Boex, 2001; Shah, 2007), cuya construcción puede resumirse en los siguientes pasos: (a) definir el conjunto de ingresos a ser distribuidos, (b) definir una fórmula de distribución, (c) definir los posibles condicionamientos sobre estas transferencias.

En el caso del conjunto de ingresos, estos pueden ser tributarios –con lo cual se caería en la figura anterior de coparticipación de ingresos tributario–, pero no exclusivamente. Otras opciones posibles son porcentajes fijos de ingresos globales presupuestados, o inclusive importes monetarios precisos que pueden ser renegociados o indexados a alguna variable para su ajuste en el tiempo.

En el caso del reparto de transferencias, existen también varias opciones de política. Bird (2000a) considera que las fórmulas de distribución deben tomar en cuenta dos elementos: las necesidades y las capacidades. Sin embargo, algunos problemas de medición pueden surgir. Por ejemplo, en países en desarrollo, puede no existir la suficiente información a nivel subnacional para determinar las necesidades de la población. En este caso es posible recurrir a *proxies* de medición como la cantidad de población. También puede ser difícil la medición de capacidades de las administraciones locales, o de la capacidad fiscal de las entidades en cuestión, sobre todo si –como ha ocurrido en varios países de origen unitario– la asignación de impuestos ha sido reciente, y por tanto la medición de capacidades de recaudación es embrionaria o inexistente. En todo caso, la teoría de primera generación no se preocupó por saber cuáles eran los mecanismos bajo los cuales se efectuaba la distribución de recursos transferibles.

En el tercer caso, la condicionalidad de las transferencias, se determinó dos categorías concretas: la condicionalidad de recursos asignados para responsabilidades específicas y la condicionalidad en cuanto al tipo de gasto posible. En el primer caso, cierta literatura parece justificar la asignación condicionada de recursos, sobre todo si servicios nacionales importantes (entendidos como que competen a todos y no al nivel central exclusivamente) como educación o salud son provistos por gobiernos subnacionales (Bird, 2000a). Otros autores son más críticos con la condicionalidad de las transferencias. Ahmad y Craig (1997) consideran que las transferencias no condicionadas deberían incrementar la renta pero no alterar las prioridades de gasto, las cuales deben estar dirigidas por las preferencias locales; solo si el resultado de las decisiones locales no es un producto socialmente óptimo, las condicionantes estarían justificadas.

Las diferencias interregionales juegan un gran rol en las transferencias, puesto que lógicamente son las regiones ricas las que transfieren recursos a las más pobres, ya sea directamente entre entidades subnacionales o a través de mecanismos que implican al nivel central. Como sugiere Tanzi (2002), en el caso de que existan grandes diferencias en cuanto a renta entre regiones y

que haya altas preferencias por estandarizar la provisión de servicios públicos a nivel subnacional, mayor tendrá que ser la cantidad de recursos que deberán ser transferidos desde el nivel nacional a los niveles subnacionales. En otras palabras, esto implica que las preferencias por la simetría entre regiones o entre gobiernos locales, o por la equidad en términos globales, puede influenciar en los niveles de centralización de los recursos y la canalización de la redistribución a través del gobierno nacional.

Algunos estudios de primera generación ya avizoraron que el sistema de transferencia real de algunos países distaba mucho de aplicar las propuestas normativas. Por ejemplo, Prud'homme (1994) sugiere que, por lo menos en el caso de países en desarrollo, el sistema de transferencias ha sido más un producto de decisiones administrativas de conveniencia, o de presiones políticas. La teoría de segunda generación entraría de lleno en estas cuestiones.

C) Deuda

A nivel nacional, el recurrir al endeudamiento está visto como una política ligada a la función de estabilización. Sin embargo, a nivel local su uso privilegia más bien una visión de inversión, donde la deuda se utiliza para generar proyectos de capital⁷. Esta definición restringida no impide que de manera agregada la deuda subnacional adquiera dimensiones significativas que necesiten de cierto tipo de control y de regulación para que no impacten en la estabilidad macroeconómica nacional.

La asignación más laxa de las responsabilidades de endeudamiento subnacional tendría que excluir al nivel central. Si bien en teoría es posible generar disciplina fiscal sin intervención del nivel central, algunos autores creen que estas condiciones para una autoregulación de la deuda a nivel subnacional no son aplicables en la realidad (Ter-Minassian & Craig, 1997). Dos serían las mayores debilidades a nivel subnacional que impiden una mayor autonomía en términos de deuda según estos autores. Primero, que los sistemas de información de las finanzas públicas subnacionales son en general deficientes; segundo –y ya incluye un análisis de motivaciones propio de la teoría de segunda generación–, los ciclos electorales relativamente cortos harían que los políticos de los niveles subnacionales no tengan incentivos para reaccionar ante posibles alertas provenientes de los mercados financieros. Esta visión corta

⁷ Esta regla de oro puede ser limitada, en el caso de que las tasas de retorno económico y social no sean adecuadas. En este caso, no sería deseable promover el endeudamiento para fines de inversión (Ter-Minassian & Craig, 1997). También es posible que muchos gastos corrientes se camuflen como inversión para poder financiarlos con endeudamiento (Ter-Minassian, 1999).

no es exclusividad de los niveles subnacionales, puesto que puede también presentarse a nivel del gobierno central.

Una segunda posibilidad de gestión de la deuda subnacional, intermedia entre la completa regulación por parte del nivel nacional y la autoregulación, sería la de un marco de cooperación y coordinación entre la entidad regional o local y el gobierno central. En esta modalidad existe una generación de reglas desde el nivel central, para crear una disciplina de mercado interno. Las reglas están definidas en el marco legal y pueden constituirse en límites de endeudamiento o reglas para la contratación de deuda.

Finalmente, la tercera opción es el control directo desde el nivel nacional. Esto puede incluir la revisión de cada una de las operaciones, monopolización de los recursos a ser prestados, o definición de reglas *ad hoc* para cada entidad. Este control desde el nivel nacional está ligado al ejercicio por parte de éste de la función de estabilización desde una visión restringida. Si bien puede justificarse cierto control especial en el caso de la deuda externa (donde el gobierno nacional puede ser el garante último), es posible que las reglas o el control posibles en la segunda y tercera alternativas de gestión sean más el producto de una negociación política. Justamente la utilización de reglas es uno de los sujetos de estudio de las teorías de segunda generación (ver sección 2.2).

D) Responsabilidades de gasto

Desde un punto de vista de las responsabilidades de gasto, la teoría del federalismo fiscal de primera generación se concentró en definir el tamaño óptimo de las jurisdicciones para la provisión de servicios públicos y los efectos de las externalidades derivadas. Estos postulados teóricos son de difícil aplicación en una realidad donde, para evitar efectos de rebalse y generar jurisdicciones óptimas, el número teórico de niveles de administración podría llegar a igualar a la cantidad de responsabilidades a ser asignadas. Más aún, los niveles de gobierno y las distintas jurisdicciones son producto de procesos políticos ligados a la estructura estatal (ver sección 3.4), por lo que la asignación de responsabilidades debe lidiar con esta variable dada.

Como menciona Thorlakson (2003), la teoría de primera generación ignoró lo que en realidad es una asignación de poder que está por debajo de la asignación constitucional de competencias. Más bien, desarrolló una lista de responsabilidades que podrían ser consideradas aptas para los niveles subnacionales, especialmente el local. En un primer grupo se incluyen algunos servicios como saneamiento básico, infraestructura local y servicios sociales, mientras que el debate

sobre la provisión de educación o salud a nivel local es más complejo, puesto que puede implicar en general la participación de más de un nivel de gobierno. Bird (2000a) cree más bien que los detalles de la asignación del gasto son menos importantes que la claridad en la asignación, determinación e implementación de las responsabilidades.

2.2. LA TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE SEGUNDA GENERACIÓN

Prud'homme (1994) manifestaba que en algunos países, “la descentralización podía ser parte de una estrategia de las elites gobernantes, para retener la mayor parte de su poder renunciando a un pedazo del mismo”. Como él, varios estudios de primera generación sugerían la existencia de componentes políticos en la ecuación fiscal. La teoría de *public choice* y la nueva teoría de la firma brindaron nuevas vías de análisis aplicables a la descentralización.

El enfoque de *public choice* no hace parte de la segunda generación de la teoría del federalismo fiscal. De cierta manera, corrió de forma paralela a la teoría de primera generación. En la teoría de *public choice*, los oficiales públicos prefieren los gobiernos sobredimensionados y desean maximizar sus ingresos (Brennan & Buchanan, 1980), en vez de preocuparse por el bien común. Este argumento ha sido criticado como difícil de justificar, aunque intuitivamente podría ser válido (Boadway, 2001). Weingast (2009) provee la respuesta de cómo se pasa de la teoría del *public choice* a la de segunda generación. Para él, “Leviatán” (el Estado gigante) es una forma de interés fiscal extrema donde los oficiales no tienen mayor incentivo que la maximización de sus ingresos, mientras que el enfoque de incentivos fiscales es más general puesto que considera que los oficiales de gobierno se preocupan por los recursos que pueden gastar, ya que les permite alcanzar otros objetivos.

Desde otro punto de partida, la teoría de la firma, Qian y Weingast (1997) plantearon la pregunta clave de la teoría de segunda generación: ¿qué incentivos tienen los políticos para someterse a las reglas del federalismo? A partir de este cuestionamiento, la teoría de segunda generación fue desarrollando su campo de estudio, cuyo camino de investigación se basa en:

1. Considerar a políticos nacionales y subnacionales como agentes con objetivos, más que como déspotas o buscadores de renta. Esto implica desechar algunas implicaciones del enfoque de *public choice*.

2. Poner énfasis en la negociación intergubernamental, donde los pesos de los actores pueden diferir de los pesos poblacionales.
3. Considerar formas complejas de gobernanza, con contratos incompletos que dan lugar al oportunismo de los actores (Rodden, 2005, Capítulo 2).

A continuación, se desarrollan algunas ramas teóricas relevantes de segunda generación, de relevancia para el análisis de los procesos de descentralización fiscal.

A) El problema de los recursos comunes

El estudio de los recursos comunes⁸ (“*common pool*”), derivado de los nuevos enfoques de la descentralización fiscal, es útil a la hora de analizar las relaciones fiscales intergubernamentales y el comportamiento de sus actores. Este concepto se origina cuando se rompe el enlace entre impuestos y beneficios, por lo que la descentralización del gasto transforma los recursos públicos en recursos comunes que los gobiernos subnacionales intentarán explotar (Rodden, 2003). En otras palabras, los gobiernos subnacionales preferirán obtener más recursos de fuentes no ligadas al esfuerzo de sus propias bases tributarias, e inclusive pueden: (i) entrar en colusión como cartel para evitar la disciplina que genera la competencia tributaria interjurisdiccional; (ii) gastar más allá de sus capacidades y rebajar su esfuerzo fiscal en la espera de que su déficit sea cubierto por más transferencias a futuro (Bird, 2000a; Eyraud & Lusinyan, 2011); (iii) tener una oferta de servicios públicos por encima del equilibrio (Norregaard, 1997). Así, cada jurisdicción internaliza los beneficios de sus propios bienes pero internaliza solo una parte del costo social marginal de un incremento impositivo (Rodden, 2003). El problema de los recursos comunes se relaciona con las preferencias entre ingresos propios y transferencias, ya que los incrementos en las transferencias provocan gastos más altos que incrementos similares en ingresos propios (Rodden, 2002); esto es conocido como el efecto papel de mosca (“*flypaper effect*”).

Para Von Hagen (2008), las consecuencias adversas del problema de los recursos comunes pueden ser mitigadas por tres tipos de instituciones relevantes en lo fiscal, que se explican a continuación:

⁸ También llamado “el problema de los comunes” o “tragedia de los comunes” (Bowles, 2004; Sato, 2007; Stein, 1998).

a) Reglas ex-ante

Estas reglas son por ejemplo los límites legales⁹. Es el caso de las transferencias de carácter discrecional, las cuales, si no hay reglas claras bien establecidas, pueden ser asignadas de acuerdo a criterios políticos o ser utilizadas para favorecer a determinadas jurisdicciones si llegasen a depender del criterio de algún representante territorial (Stein, 1998). El problema de las reglas fiscales también se extiende al manejo presupuestario en general. El concepto de *soft budget* es utilizado para hablar de una cantidad de recursos utilizada por un gobierno (subnacional), presupuesto que no tiene un límite predefinido (Rodden, Eskeland, & Litvack, 2003). Ante la ausencia de restricciones, el gobierno en cuestión tiene expectativas de que el nivel central vendrá a su rescate en caso necesario, incurriendo en un riesgo moral (*“moral hazard”*). Este fenómeno puede ocurrir por varias circunstancias. Bahl (2010) sugiere que si los gobiernos subnacionales tienen responsabilidades de gasto importantes y discreción en el gasto, pero poca autoridad para generar ingresos, estos tendrán incentivos a incurrir en déficits.

El concepto contrario es el de *hard budget*, donde es necesario un gobierno central fuerte que tenga suficiente poder y resolución para detener cualquier demanda imprudente de los niveles inferiores de gobierno (Oates, 2005). La restricción más estricta es una regla que impida cualquier tipo de rescate en caso de comportamiento fiscal irresponsable. Otras medidas incluyen límites estrictos en la capacidad de endeudamiento, prohibiciones de incurrir en déficit, limitar el endeudamiento solo para gastos de capital u otro tipo de regla fiscal. Evidentemente, existe el riesgo de que, aun bajo la presencia de reglas, se incurra en comportamientos fiscales inapropiados. Von Hagen (2003) considera por ejemplo que los límites al endeudamiento generan “contabilidad creativa”. Aún más fatalista es Treisman (2007), quien sugiere que inclusive sin desequilibrios fiscales, algunas regiones tendrán incentivos para gastarse el dinero ajeno, cayendo de todas maneras en la tragedia de los comunes.

b) Reglas procedimentales en los procesos presupuestarios

Las reglas en el proceso presupuestario son la segunda institución mencionada por Von Hagen, que reduce los incentivos fiscales negativos. El objeto de análisis es el proceso presupuestario

⁹ Von Hagen concede que este tipo de reglas pueden ser evadidas, por lo que dejarían de ser instituciones y serían simplemente políticas públicas (Pierson, 2004).

que se desarrolla en los órganos ejecutivo y legislativo del nivel nacional, donde se puede recurrir a dos enfoques distintos, el de delegación y el contractual.

En el enfoque de delegación¹⁰, a un único agente le es conferida autoridad para determinar en grande los parámetros presupuestarios. Este enfoque está normalmente ligado a gobiernos unipartidarios, en cuyo órgano ejecutivo el ministro de finanzas es normalmente designado como el “emprendedor fiscal” (Hallerberg & Von Hagen, 1999) que coordina la conformación del presupuesto. Por el lado del órgano legislativo, este enfoque implica reducir al mínimo el número de defecciones individuales. En el enfoque contractual¹¹, los objetivos fiscales son negociados entre los miembros del órgano ejecutivo y se asocia más a escenarios de coaliciones multipartidarias. En este “contrato” fiscal el presidente tiene control marginal sobre los ministros de otros partidos políticos, y una propuesta aislada del ministro de finanzas puede ser insostenible (Hallerberg & Von Hagen, 1999). Un no cumplimiento de los acuerdos presupuestarios tendría como resultado final la ruptura de la coalición. De todas maneras, un gobierno unipartidista no sería más propenso a centralizar el proceso presupuestario que un gobierno multipartidista (Hallerberg & Marier, 2001).

La especificidad misma de los procedimientos legislativos suele afectar también al proceso presupuestario. Rodden (2003) sugiere que la existencia del problema de los recursos comunes depende en práctica de cómo está organizado el poder legislativo. En un sistema cerrado, el legislador vota sobre toda la propuesta de ley; en un sistema abierto, puede haber propuestas de modificación parciales antes de que se vote el proyecto de manera global. Este último sistema ha sido relacionado con ineficiencias de tipo clientelismo político (“*pork barrel*”) (Baron, 1991).

B) Representatividad y sistema electoral

Las reglas electorales que fomentan la competición política son el tercer tipo de instituciones que sirven para luchar contra la tragedia de los recursos comunes, según Von Hagen (2008). Lo electoral merece una explicación más detallada. Un tema clave para entender los procesos de negociación de la descentralización fiscal es el sistema electoral y las formas de representación que tienen las entidades subnacionales y sus ciudadanos. El órgano legislativo representa comúnmente el poder de las distintas jurisdicciones, aunque es posible que existan

¹⁰ Similar al “procedimiento jerárquico” definido por Alesina et al. (1996).

¹¹ Similar al “procedimiento colegiado” de Alesina et al. (1996).

legislaturas con un único distrito electoral, como en Israel. En el otro extremo, la totalidad de la cámara puede estar compuesta por distintos distritos electorales, donde en cada uno se escoge un único representante. Desde el momento en el que existe representación de por lo menos dos distritos electorales, es casi seguro que se cumple una ruptura entre el peso relativo de las regiones en la cámara y su peso real poblacional. Este desacople entre el número de representantes y el tamaño poblacional se denomina desproporcionalidad (“*malapportionment*”). La desproporcionalidad impacta en las negociaciones intralegislativas y también en las relaciones entre el órgano legislativo y el ejecutivo (Samuels & Snyder, 2001), y por lo tanto impacta también las negociaciones interregionales y los procesos de descentralización. La desproporcionalidad puede generarse de distintas maneras: (i) cláusulas de escaños máximos o mínimos por región o distrito electoral; (ii) creación de nuevos distritos electorales o modificación de los mismos; (iii) adición o sustracción de escaños a la cámara, o modificar la distribución de estos escaños entre los distritos electorales existentes.

La desproporcionalidad es fundamental en el estudio de las relaciones interregionales y es un mal que abundaría en América Latina. Gibson, Calvo y Falletti (2004) muestran que la sobrerrepresentación causa distorsiones en el gasto en favor de las jurisdicciones sobrerrepresentadas. En el caso de Argentina y Brasil, existe una relación negativa entre los pesos poblacionales subnacionales y las transferencias intergubernamentales per cápita, que se explica por una sobrerrepresentación de las provincias (Argentina) o estados (Brasil) más pequeños en sus órganos legislativos nacionales (Rodden, 2010; Stepan, 2004b). En su momento (1999), las cámaras bajas de Bolivia y Ecuador mostraban las más altas desproporcionalidades de la región; entre las cámaras altas, el senado de Bolivia era la tercera más desproporcionada después de los senados de Argentina y Brasil (Snyder & Samuels, 2004).

En aquellos sistemas con desproporcionalidad, existirían incentivos para armar coaliciones basadas en un apoyo “barato” de los representantes de los distritos sobrerrepresentados (Samuels & Snyder, 2001). Si el tema a ser tratado es la descentralización fiscal, esto se traduciría también en un reparto fiscal desproporcionado. Rodden (2010) estudió la desproporcionalidad con más detalle, diferenciando a las pequeñas jurisdicciones de acuerdo a su riqueza. Al parecer, en el caso de existan pequeñas provincias que además sean relativamente ricas, con una representación legislativa similar a otras provincias pobres, éstas primeras serían más atractivas para las provincias ricas y grandes a la hora de hacer coaliciones; esto debido a que las demandas de redistribución de las provincias pequeñas/ricas son menos radicales que las demandas de redistribución de las provincias pobres. Los distritos pequeños

que estén sobrerrepresentados tendrían a ser incluidos en las coaliciones ganadores porque sus votos serían más “baratos” (Rodden, 2010). Algunos autores sugieren incluso que para minimizar el problema de los recursos comunes es necesario reducir el poder de los estados pequeños y sobrerrepresentados (Knight, 2004).

En los sistemas bicamerales, las propuestas de ley deben ser aprobadas por ambas cámaras. Puesto que la desproporcionalidad suele ser mayor en las cámaras de senadores –que usualmente son cámaras de representación territorial, más que poblacional como son las de diputados–, el veto de los territorios subnacionales puede depender en gran parte en cómo estas cámaras se organizan (Samuels & Snyder, 2001)¹². Algunos autores creen que la representación territorial de las cámaras altas genera vetos sobre cualquier propuesta que reduzca su financiamiento o autonomía (Rodden, 2002). Otros creen por el contrario que la diferencia de representatividad de ambas cámaras hará que la cantidad de propuestas que superen el proceso legislativo será baja y que por ende el gasto final puede ser inferior a lo que cada cámara hubiese preferido individualmente (Bradbury & Crain, 2006).

Otra línea de estudio es la relación entre sistemas de representación y las decisiones descentralizadoras. Entre las dos categorías de sistema, proporcional y mayoritario, teóricamente el sistema proporcional conllevaría mayor fragmentación (Nohlen, 2004); por lo tanto, un mayor número de partidos debe estar convencido de los beneficios de la descentralización (Eaton, 2004b) para que ésta prospere.

Dos elementos electorales adicionales pueden tener influencia en las relaciones territoriales: el método de selección de candidaturas y la distancia temporal entre las elecciones nacionales y subnacionales.

En el primer caso, los sistemas de lista abierta, donde un elector puede escoger el orden en el cual los candidatos son elegidos, los candidatos tenderían a responder más a los votantes de sus distritos; en los sistemas de lista cerrada, lo importante es el orden en el cual los distintos candidatos figuran en la lista, por ello tenderían a mostrar más disciplina partidaria. A pesar de esto, utilizando el ejemplo de Argentina y Brasil, Hallerberg y Marier (2001) concluyen que desde la perspectiva del problema de los recursos comunes, el sistema de lista cerrada es preferible al sistema de lista abierta.

¹² Este estudio muestra también que la desproporcionalidad en las cámaras altas está asociada con el tamaño del país.

Respecto al momento en el cual se realizan las elecciones subnacionales con respecto a las nacionales, los estudios se han fijado en posibles externalidades entre ambas. Analizando un solo nivel de gobierno, Shugart (1995) muestra que el número de escaños del partido del presidente suele decaer si existen elecciones intermedias durante el periodo de mandato, pero que este número de escaños puede aumentar si las elecciones parciales se realizan no mucho después de las primeras elecciones. Dicha tendencia se agrava si las elecciones de medio término se combinan con reglas electorales que regionalizan las candidaturas, por ejemplo, si se permiten las candidaturas independientes o el “préstamo de siglas”. Por otro lado, el que las elecciones presidenciales y legislativas se realicen al mismo tiempo parece reducir el poder de los partidos regionalistas (Brancati, 2007). Las conclusiones para un análisis multinivel no son distintas. Rodden (2001) calcula que existirá una correspondencia entre las votaciones a nivel nacional y a nivel subnacional, si entre ambas elecciones no transcurre más de un año. Amat, Jurado y León-Alfonso (2009) consideran que a mayor grado de descentralización, tanto en términos de recursos como de organización intrapartidaria, las externalidades electorales serán menores, por lo que la relación entre las elecciones nacionales y las subnacionales tendería a ser más débil.

C) Sistema de partidos

En sistemas democráticos por partidos, los intereses territoriales se combinan con los intereses partidarios políticos. Garman, Haggard y Willis (2001) muestran cómo las preferencias de los distintos actores están influenciadas por los políticos en el poder. Las diferencias entre las posturas del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales tendrían que ser menores o inexistentes si ambos gobiernos están dirigidos por un mismo partido. En un caso extremo de partido centralizado, las preferencias del presidente serían las únicas relevantes. Si el partido es descentralizado, será más bien el presidente el que se alinee a las preferencias de las estructuras partidistas regionales. De manera general, los sistemas de partidos más centralizados están asociados con estructuras fiscales más centralizadas (Garman et al., 2001). Esta relación directa conlleva riesgos sin duda. En aquellos escenarios donde la lealtad territorial es nula, los partidos son verticalmente rígidos, y los legisladores y gobernantes subnacionales responden solo al presidente y al liderazgo del órgano partidario central, se corre el riesgo de una hiper-centralización fiscal (Haggard & Webb, 2004).

Para el estudio de las decisiones intrapartidarias en cuanto a descentralización, factores como la conformación de listas, las relaciones intrapartidarias, el grado de institucionalización de los partidos o el grado de nacionalización de los mismos han sido estudiados.

Un primer tema es cómo se conforman las listas de candidatos dentro de los partidos. Garman, Haggard y Willis (2001) argumentan que la variable más importante para los acuerdos federales no es la competencia entre partidos, sino el grado de control sobre las nominaciones a candidatos por parte del órgano central o de los órganos regionales partidarios. Los legisladores que actúan como delegados de las estructuras subnacionales apoyan más a la descentralización que los legisladores que responden a la estructura y los intereses de carácter nacional (Willis, Garman, & Haggard, 1999). Por ejemplo, en Argentina y Brasil las nominaciones para las elecciones son ampliamente dependientes de las estructuras provinciales/estatales de los partidos políticos; a través de esta dependencia las autoridades subnacionales pueden influir en la negociación legislativa y en la negociación con el poder ejecutivo (Eaton, 2004b). En cambio, cuando el poder del presidente sobre las nominaciones es fuerte, inclusive los representantes de distritos electorales uninominales pueden actuar de una manera partidocentrista (Shugart, 1999), en oposición a los intereses meramente territoriales. Para Persson y Tabellini (2004), la competencia que se puede dar al interior de los partidos no es deseable, puesto que los candidatos se dedican a favorecer a sus jurisdicciones, algo que no se da en la competencia entre partidos, la cual conlleva a resultados que favorecen a las mayorías.

Un segundo tema estudiado es la relación entre las estructuras subnacionales y la estructura central. Que un órgano partidario ejecutivo nacional esté compuesto sobre todo por representantes subnacionales puede significar que la influencia de las organizaciones regionales o locales es grande en la estructura nacional (Thorlakson, 2009). Si son los ciudadanos y no los gobernadores subnacionales quienes eligen a sus representantes, estos últimos tendrán más independencia con respecto a los gobernantes pero por otro lado podrían terminar siendo más dependientes de los intereses partidarios; esto fue justamente lo que sucedió en el senado argentino en 1994 (Falleti, 2010). Finalmente, Hallerberg y Marier (2001) consideran que mientras más tendencias políticas –de acuerdo a las distintas jurisdicciones– tenga un partido, mayor será la fragmentación a la hora de tomar decisiones. Esto puede sin duda influenciar en la adopción de políticas diferenciadas regionalmente.

La baja institucionalización de los partidos, que se mide a través de la volatilidad de sus votaciones de una elección a otra, puede también romper los vínculos entre partidos, candidatos

y votos, con consecuencias sobre la representatividad (Mainwaring & Torcal, 2005). Un escenario extremo es el de la crisis de partidos, donde los intereses territoriales pueden primar sobre unas lealtades partidarias probablemente inexistentes. Este escenario no ha sido analizado por los estudios fundamentales de Garman, Haggard y Willis (2001) y O'Neill (2005), los cuales se basan en democracias electorales competitivas con sistemas estables de partidos políticos.

Finalmente, la nacionalización de los partidos, definida como la homogeneidad del voto conseguido por un partido en las distintas jurisdicciones de un país (Kasuya & Moenius, 2008), es también relevante a la hora de ver las diferencias territoriales que influyen sobre decisiones de descentralización horizontal. En sistema de partidos con altos grados de nacionalización, los representantes nacionales estarán más interesados en temas de carácter nacional y en un trato equitativo entre jurisdicciones (Jones & Mainwaring, 2003). En sistemas con bajos grados de nacionalización, los partidos políticos podrían favorecer a las jurisdicciones donde más apoyo tienen, intentando distribuir los recursos de manera asimétrica (Kasuya & Moenius, 2008; Scartascini, 2010). Esta tendencia es normal en partidos regionalistas, e inclusive en representantes independientes, ya sea que hayan sido elegidos bajo esa figura o se hayan vuelto independientes después de ser electos. La asignación de bases tributarias tendría entonces motivaciones alejadas de la teoría clásica de primera generación. Hettich y Winer (1984) consideran que las decisiones en cuanto a tributación están influenciadas por los cálculos sobre la reelección de los políticos responsables. Por ejemplo, políticos del nivel nacional pueden argumentar que las administraciones subnacionales carecen de capacidades para asumir los impuestos más significativos. Estos políticos, sobre todo si son legisladores elegidos territorialmente, también pueden considerar que el descentralizar recursos y gastos a nivel subnacional reduce su propia capacidad de ofrecer proyectos a sus jurisdicciones (Eaton, Kaiser, & Smoke, 2011).

D) Regímenes presidencialistas

Una distinción adicional a la existente entre federalismo y unitarismo es la que existe entre regímenes presidencialistas y parlamentarios. La mayor parte de los estados de América Latina, incluyendo a Bolivia y Ecuador, son presidencialistas. Este régimen puede crear distintos incentivos hacia la descentralización. Eaton (2011) considera que en este tipo de regímenes, los partidos de oposición que tienen una mayoría en el órgano legislativo, podrían presionar hacia la descentralización como una forma de evaluar la prudencia del partido gobernante.

Partiendo del lado opuesto, Dickovick (2011b) cree que la presidencia es el actor institucional clave detrás de la recentralización. Esto es posible especialmente si el presidente tiene la facultad de proponer leyes.

Adicionalmente, si el presidente siente que existen minorías con el poder suficiente para mantener un *statu quo*, el presidente podría intentar gobernar a través de vías excepcionales (Stepan, 2004b). Una de estas vías es el evitar el control legislativo gobernando por decreto¹³, una facultad a la cual Shugart (1999) denomina “poder proactivo”, para contrastarlo con poderes de veto que son reactivos. Shugart sugiere que la vía del decreto ayuda a la provisión de políticas colectivas, cuando el órgano legislativo y los partidos “no están a la altura de la tarea”. En cambio, O’Donnell (1994), quien en su momento veía que las democracias latinoamericanas no se habían aún consolidado, alertó en contra del “decretismo”, al que veía como un ordenamiento unilateral del ejecutivo opuesto a la idea de democracia institucionalizada. Desde un punto de vista territorial y no de ejercicio democrático, Snyder y Samuels (2004) sugieren que la desproporcionalidad puede ser un factor que explica el uso de decretos por parte del órgano ejecutivo: si un presidente obtiene la mayor parte de su apoyo de las áreas urbanas y más pobladas, y los representantes del legislativo tienen más una inclinación rural debido a la desproporcionalidad, el presidente tendrá incentivos para prescindir del legislativo. El poder de veto “reactivo” mencionado por Shugart también puede ser utilizado en las relaciones presidente-legislativo. Por un lado, el presidente puede vetar total o parcialmente una ley, y por otro, bajo determinadas circunstancias, los órganos legislativos pueden aprobar leyes sin necesidad de que sean sancionadas por el presidente.

El poder del presidente también se mide de manera vertical, entre niveles de gobierno. González (2008) muestra que en los países unitarios, el poder partidario de un presidente tiene impacto sobre la descentralización, más que en los modelos federales, donde el poder de los gobernadores regionales puede ser tan fuerte como el del presidente.

E) Variables socioeconómicas

Stepan (2004b) considera a las variables socioeconómicas como relevantes para el estudio de las negociaciones de tipo federal. Una de ellas es por ejemplo, la “heterogeneidad”, definida muy libremente como una variable étnica y estudiada por O’Neill (2005). En principio, países

¹³ Shugart y Carey definen que un decreto es una ley “que el presidente puede iniciar y que mantiene fuerza de ley mientras el congreso no lo rescinda (vete)” (1992, p. 143).

más heterogéneos como Bolivia deberían haber tenido sistemas más descentralizados que Venezuela o Ecuador; sin embargo, O'Neill muestra que este no fue el caso durante los años 1990. Amat y Falcó-Gimeno (2013) llegan a una conclusión distinta, encontrando que la variable de fraccionamiento étnico-lingüística tiene correlación con la descentralización fiscal; a la misma conclusión llega Panizza (1999), con una variable de fraccionamiento étnico. Utilizando una variable más amplia, “diferencias geográficas” intra-país en cuanto a altura y clima, Canavire-Bacarreza y Martínez-Vásquez (2013) encuentran una asociación entre éstas y niveles más altos de descentralización fiscal.

La presencia de recursos naturales suele ser un factor que influye de sobremanera en las decisiones de redistribución. Por ejemplo, los residentes de áreas ricas en recursos naturales normalmente alegan que dichos recursos son su patrimonio, por lo cual tienen derecho a los ingresos que los impuestos sobre estos recursos generan (McLure, 2001a). Aun si esto fuese justificable, se tendría que definir quién es residente o, en el caso de tener varios niveles de gobierno, qué administración (local, regional, etc.) debe administrar estos recursos. Claro es que la sola presencia de recursos naturales no es el factor que influye sobre la descentralización fiscal; son más bien el nivel y las fluctuaciones de sus precios, que pueden tener tendencias no visibles sino a largo plazo, los que influyen en los cambios en las preferencias de los actores interesados.

Además de los atributos económicos regionales, la distribución de la riqueza es otro factor tomado en cuenta en las preferencias de los gobernantes (Wibbels, 2005). Si bien el desarrollo económico ha sido usualmente testado como variable explicativa de la descentralización fiscal (Panizza, 1999; Treisman, 2006), cierta literatura más reciente se ha fijado en la relación entre la descentralización y la desigualdad. Para Boadway (2001), el hecho que la descentralización fiscal deje a las distintas jurisdicciones con capacidades diferentes para proveer servicio públicos conlleva a la violación de la equidad nacional, del tratamiento equitativo o de la equidad horizontal.

El trabajo de Beramendi da un paso más allá y estudia en profundidad como la distribución de la riqueza influye sobre la forma de estado y los acuerdos fiscales. Beramendi (2008a) establece que tanto federalismo como descentralización están asociados con determinados resultados redistributivos, no solo porque los generan de manera exógena, sino porque las preocupaciones distributivas juegan un rol fundamental en su diseño y selección. Serían relevantes para este diseño tanto las diferencias intrarregionales como las interregionales. Mientras más diversas

sean las distribuciones de riqueza en cada región, más probable es que la política fiscal tenga un carácter descentralizado (Beramendi, 2005).

Sokoloff y Engerman (2000) rastrean los orígenes de la desigualdad en América Latina hasta la colonia, con trayectorias de desarrollo institucional que han preservado las desigualdades iniciales hasta el día de hoy. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), la estructura demográfica de alta concentración urbana¹⁴, conjuntamente con una persistente desigualdad en la distribución de la riqueza, están ligadas a una fuerte heterogeneidad a nivel subnacional¹⁵.

La relación entre descentralización fiscal y desigualdad puede darse en doble sentido. Como menciona Congleton (2012), distribuciones asimétricas de poder fiscal y regulatorio pueden amplificar asimetrías preexistentes en cuanto a población, riqueza y poder político. Rodríguez-Pose y Ezcurra (2009) también concluyen, en esa línea, en que la descentralización fiscal puede promover la desigualdad regional en países de ingresos bajos, especialmente en la ausencia de sistemas fiscales territorialmente progresivos bien definidos.

¹⁴ Esta particularidad, más que de una herencia colonial, vendría de una peculiar transición hacia la industrialización (Cuervo, 2003).

¹⁵ Las diferencias interregionales vendrían más por el lado de los ingresos, mientras que las diferencias intrarregionales se explicarían por los atributos de los hogares. Esto está en línea con las demandas diferenciadas: las regiones demanda redistribución de la riqueza mientras que las demandas locales se concentran en la provisión de servicios (The World Bank, 2009).

III. UN MODELO SOBRE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

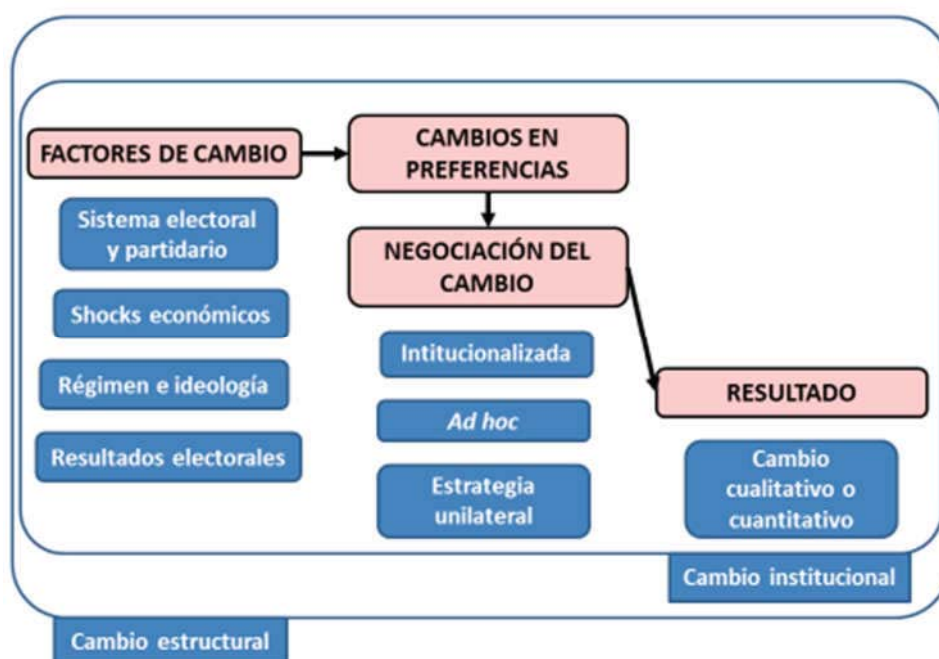
En contextos en constante evolución, no hay razón para que las preferencias de los políticos se mantengan estables (León-Alfonso, 2007)¹⁶. Por tanto, la redistribución de los recursos fiscales puede ocurrir cada vez que se generen cambios significativos en las preferencias y que los actores puedan generar una nueva negociación. Este capítulo propone un modelo que muestra cómo ocurren estas negociaciones de descentralización fiscal, en estados con tres niveles de gobierno.

Para que el modelo propuesto pueda representar los distintos procesos de negociación fiscal, se definen: (i) los actores y las preferencias que pueden tener estos actores en términos de ingresos, gastos y autoridad fiscal; (ii) los factores que incitan a la renegociación de determinados repartos fiscales; (iii) cuáles son los escenarios posibles de negociación y los resultados, en términos de cambios cualitativos, cuantitativos o institucionales.

De manera general, el Gráfico 1 muestra la relación entre los factores de cambio y las preferencias, la negociación y los resultados (el cambio fiscal intergubernamental), que se explican por separado en las siguientes secciones. El marco en el cual se desenvuelve dicho proceso es la estructura del estado, que puede también ser sujeto de cambios, denominados cambios estructurales.

¹⁶ Se excluye de este análisis cualquier enfoque comportamental, donde cambios en las preferencias endógenas pueden responder a aprendizajes o cambios genéticos (Bowles, 2004).

Gráfico 1. Modelo de cambio en la descentralización fiscal



3.1. PREFERENCIAS DE LOS ACTORES

En una negociación intergubernamental, la cantidad de posicionamientos distintos en términos de descentralización fiscal puede ser igual al número de actores, puesto que cada uno de estos puede tener preferencias distintas en cuanto a ingresos, gasto o autoridad fiscal¹⁷. Como punto de partida, se puede suponer que el nivel central de gobierno preferirá centralizar la autoridad y controlar la mayor parte de los flujos de recursos hacia los niveles subnacionales, y que los niveles subnacionales desearán todo lo contrario. Al entrar al detalle en un modelo con tres niveles de gobierno, donde pueden observarse asimetrías de carácter horizontal, las opciones se complejizan, más si se descomponen a la descentralización fiscal en tres dimensiones: ingresos, gastos y autoridad (cualitativa).

A) Actores

La mayor parte de la literatura sobre descentralización fiscal se desarrolla analizando modelos con dos niveles de gobierno¹⁸, como parte de un enfoque federalista que privilegia la

¹⁷ Las preferencias en cuanto autoridad fiscal tienen múltiples dimensiones. El Capítulo 4 muestra estas dimensiones en detalle.

¹⁸ La teoría del federalismo fiscal de primera generación utilizó algunos modelos con tres niveles, básicamente para analizar la asignación de impuestos.

contraposición federación-estados. En esta concepción, el nivel local no juega un rol importante, ya que es considerado como un nivel subordinado al intermedio. Algunos estudios de economía política en países andinos también han optado por centrar su análisis a dos niveles (Falleti, 2010; O'Neill, 2005). Otros estudios sí manifestaron la necesidad de incluir al nivel local en el análisis, para entender de manera integral como los gobiernos interactúan a diferentes escalas (Chapman, Niedzwiecki, Marks, & Hooghe, 2012).

El presente modelo diferencia claramente tres niveles de gobierno: nacional, regional/intermedio y local. Si bien Garman, Haggard y Willis (2001) y Falleti han conceptualizado procesos de negociación con dos niveles de gobierno, que incluyen posibles alianzas que toman en cuenta las lealtades partidarias, las posibilidades de aliarse en sistemas de tres niveles son más complejas. Adicionalmente, hay que diferenciar a nivel nacional una división importante entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo, ya que ambos pueden tener distintas motivaciones y mayorías con posturas diferenciadas en cuanto a descentralización fiscal. Por otro lado, a nivel intermedio y local habría en teoría tantas voces como gobiernos; aquí juega un rol el grado de cooperación y asociativismo de los distintos niveles de gobierno subnacionales, que puede permitir que cada nivel logre una posición única.

Los actores de las negociaciones son entonces:

- El poder legislativo nacional, el cual incluye distintos representantes con distintas lealtades partidarias y territoriales. A la hora de decidir, posee una mayoría con una posición dominante, que bien puede ser opositora.
- El poder ejecutivo nacional, dirigido por el presidente, que puede estar en minoría parlamentaria¹⁹.
- Los gobiernos subnacionales, ya sean regionales o locales, donde las preferencias de cada gobierno son las de la máxima autoridad del órgano ejecutivo²⁰; cada uno de los dos niveles de gobierno subnacional podría tener, pero no necesariamente, una única posición.

¹⁹ También pueden existir fisuras en la lealtad partidaria, inclusive en órganos supuestamente cohesionados como el ejecutivo nacional, donde los miembros del gabinete puede mostrar cierta lealtad territorial en lo que León-Alfonso (2007) denomina el “problema de compromiso” (“*commitment problem*”).

²⁰ En una negociación a nivel regional, los órganos ejecutivo y legislativo regionales podrían ser analizados como órganos diferenciados, ya que el legislativo podría representar distintos intereses que no necesariamente corresponden a los del ejecutivo regional.

Estos actores, además de tener distintas preferencias en términos de descentralización fiscal, tienen distintas estrategias en los procesos de negociación. Para ello es útil la clasificación de actores hecha por Mahoney y Thelen (2010), que diferencia a los actores en:

1. Insurreccionales, que visan a eliminar las reglas e instituciones existentes, movilizándose en contra de ellas.
2. Parásitos, actores que se aprovechan de las instituciones existentes pero que actúan con negligencia ante las bases de las mismas.
3. Mutualistas, que sostienen el espíritu de las instituciones, aun si esto significa ir contra las normas.
4. Subversivos, que trabajan por dentro el sistema pero que tienen como fin desplazar las instituciones existentes.
5. Oportunistas, que no se oponen a una institución mientras esta les beneficie.

Adicionalmente a estas definiciones, hay que tomar en cuenta a las lealtades políticas. Los procesos de descentralización no son procesos monocromáticos donde los actores representan a una entidad en particular y negocian por el interés de su propia jurisdicción. Los partidos son parte fundamental de la descentralización y de su negociación. En los procesos de negociación, los representantes normalmente estarán adscritos a un partido político, por lo que sus lealtades dejan de ser puramente territoriales.

B) Ingresos y gastos

El primer cruce que puede hacerse para representar las preferencias de los distintos actores es el de ingresos contra gastos (preferir tener más o menos de cada uno). La tendencia del nivel nacional hacia la centralización de ingresos y gastos puede ser justificada económicamente, bajo el supuesto de que así se refuerza la clásica función de redistribución y se distribuye, de manera equitativa, los bienes y servicios a nivel subnacional (Garman et al., 2001). Una visión menos simple propone que el nivel central del estado en realidad desea controlar los recursos para llegar a objetivos específicos (Eaton, 2004a), aunque también podría ejercer clientelismo (“*pork barrel*”) y discrecionalidad, y redirigir estos recursos a jurisdicciones concretas, condicionando a la vez su uso. Tampoco desea el nivel central descentralizar por completo los impuestos, ya que esto podría empoderar a los gobiernos subnacionales; en un modelo federal,

Treisman (2007) sugiere que los gobiernos regionales tendrían capacidad de bloquear los pagos hacia el nivel central e incentivos hacia la secesión.

Por otro lado, el nivel central no desea controlar todos los recursos (lo cual significaría que los niveles subnacionales dependen por completo de transferencias), puesto que puede ir en contra de otros intereses suyos. Como mencionan Haggard y Webb (2004), si los gobiernos subnacionales dependen demasiado de las transferencias, los mismos intentarán evadir las responsabilidades que conlleva el generar recursos propios, dejando al nivel central que cumpla con todo el esfuerzo y asumiendo un comportamiento de *free-rider*. Rodden, Eskeland y Litvack (2003) creen que los políticos subnacionales no serán designados como responsables por los resultados fiscales que tengan, si los ciudadanos saben que estos gobiernos dependen fuertemente de las transferencias del nivel central. Más aún, cuando la recaudación de los ingresos es muy centralizada, los votantes pueden llegar a “economizar” información y premiar o castigar al partido gobernante del nivel nacional, en todos los niveles de gobierno (Rodden, 2001). Bahl (2010) sugiere que si el nivel central del gobierno guarda para sí la mayor parte del poder tributario, el contribuyente puede asociar la provisión de servicios más al nivel de transferencias que al nivel de imposición subnacional.

Definir a qué punto los impuestos deben ser descentralizados tampoco es una tarea sencilla. Grossman y West (1994) sugieren, desde una perspectiva de *public choice*, que puesto que el objetivo de todo burócrata es maximizar su propia utilidad, existe un incentivo a generar un cartel “Brennan/Buchanan”, donde los burócratas tenderán hacia una mayor uniformidad en los precios impositivos entre jurisdicciones subnacionales y un reparto equitativo de los ingresos entre los distintos gobiernos. Desde un punto de vista subnacional, también existirían incentivos para preferir transferencias. Inman y Rubinfeld (1996) consideran que el nivel central tiene dos estrategias para afrontar las ineficiencias de carácter tributario: regular las bases impositivas subnacionales y utilizar las transferencias para influir sobre las opciones impositivas subnacionales. Esta última opción puede alterar las preferencias de algunas entidades subnacionales hacia las transferencias y no hacia los impuestos propios, si es que estas entidades creen que con un sistema de transferencias ineficiente lograrán un resultado mayor al esperado en términos de recursos.

Por el lado de los gastos, las opciones también son múltiples. En el modelo de Meguid (2008), los partidos que gobiernan a nivel nacional descentralizarán la menor cantidad posible de competencias, la mínima necesaria para anular las amenazas nacionalistas; de ahí uno podría

inferir que a más pulsiones regionalistas, mayores son las posibilidades de que se descentralicen competencias. González (2008) considera que los gobiernos subnacionales rechazarán aquellas competencias que son costosas fiscalmente (si no vienen casadas con el financiamiento suficiente) y conflictivas políticamente. Dickovick (2011a) cree que más bien los gobiernos subnacionales pueden desear algunos gastos que les permitan incrementar su rol en la política económica nacional. Para Brosio y Jiménez (2011), las políticas y servicios provistos por los gobiernos subnacionales impactan también en la popularidad, y por tanto en las posibilidades de reelección, del gobierno nacional; por ello este último también tiene interés en no concentrar todas las responsabilidades para él.

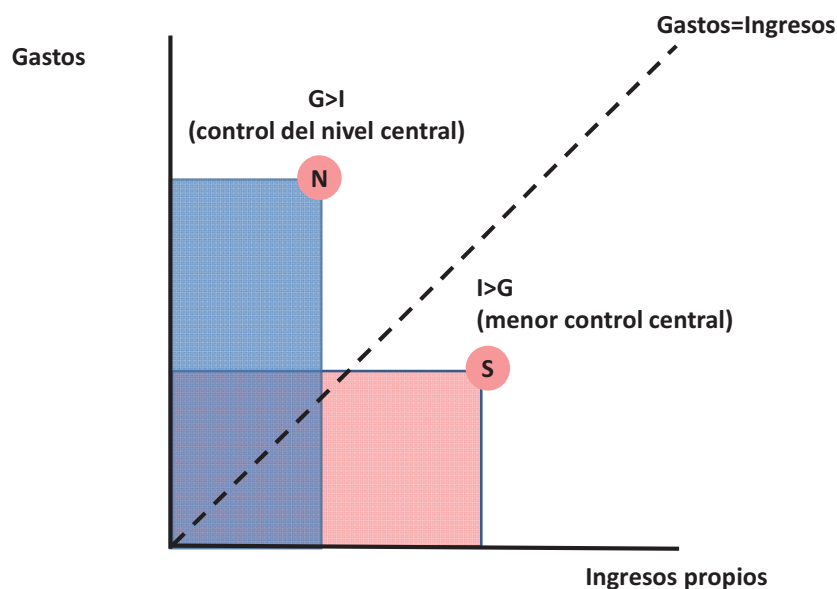
Finalmente, existen modelos que combinan consideraciones tanto del lado de ingresos como de gastos. Por ejemplo, Garman, Haggard y Willis (2001) combinan las preferencias del nivel central en cuanto a responsabilidades e ingresos. Los presidentes preferirían crear desbalances horizontales a nivel subnacional, es decir, transferir más responsabilidades que ingresos, con la diferencia a ser cubierta por impuestos locales/regionales. Este desbalance permitiría que el nivel central mantenga de cierta manera control sobre las finanzas subnacionales. También los gobiernos subnacionales tendrían interés en pedir más responsabilidades de las que pueden financiar, con la esperanza de que luego consigan los recursos adicionales. Por su lado, Nickson²¹ cree que los líderes subnacionales (se fija más concretamente en los municipales) preferirán aparecer ante sus electores como redistribuidores de los gastos del nivel central, negociando por un pedazo más grande del gasto público, más que como recaudadores y administradores de impuestos propios. Los gobiernos nacionales también preferirían que esto sea así, ya que les permitiría controlar las finanzas subnacionales y mantener el apoyo político de sus líderes.

El Gráfico 2 muestra dos combinaciones distintas de gastos contra ingresos propios para una entidad subnacional. El punto S muestra la preferencia de un gobierno subnacional por una situación donde los ingresos propios que posee son mayores a los gastos asignados. De esta manera tendría que ser el gobierno subnacional el que realice transferencias de recursos hacia otras entidades, en caso de que existan mecanismos de ecualización. En cambio, el punto N es una posición donde los gastos del gobierno subnacional son mayores a sus ingresos propios, es un punto más bien preferido por el nivel central del estado. En este caso, la entidad subnacional es la que demandan transferencias para cerrar la brecha de financiamiento. Toda situación sobre

²¹ Citado en Escobar-Lemmon (2001, p. 33).

la línea punteada mostraría una posición de balance entre ingresos y gastos, y por lo tanto equivaldría a la no necesidad de un sistema de transferencias.

Gráfico 2. Combinaciones de ingresos propios y gastos subnacionales



Las preferencias asimétricas también pueden manifestarse a la hora de discutir el conjunto de responsabilidades de gasto a ser asignadas a los gobiernos subnacionales. Las entidades ricas pueden preferir una delegación amplia a su favor, con responsabilidades importantes, si sienten que poseen la capacidad de gestionarlas y que cuentan o contarán con los recursos necesarios. Las entidades más pobres preferirán por el contrario que se les delegue pocas responsabilidades, y solo si estos gastos están casados con un financiamiento suficiente. En cambio, el nivel central podría preferir asignar responsabilidades de manera simétrica, para no reforzar el poder regionalista de las entidades más capaces.

C) Impuestos o transferencias

Las diferencias en las condiciones socioeconómicas entre jurisdicciones pueden impactar en las preferencias de los gobernantes, haciendo que las preferencias dentro de cada nivel –entre regiones, entre municipios– no sean homogéneas. Estas condiciones pueden ser, por ejemplo, demográficas (regiones o municipios más poblados contra regiones y municipios despoblados), de recursos (regiones ricas en recursos naturales contra regiones sin recursos naturales) o simplemente de riqueza (jurisdicciones ricas contra jurisdicciones pobres). Todo esto hace que existan bases impositivas con distinto potencial por jurisdicción, situación que puede además

combinarse con las capacidades distintas de las diferentes administraciones fiscales subnacionales.

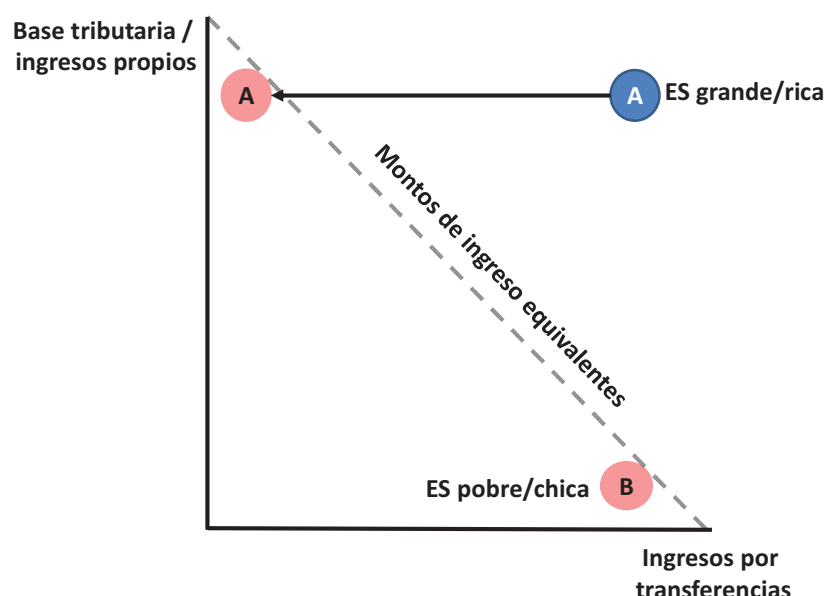
En línea con León-Alfonso (2007), el supuesto de base es que las regiones pobres preferirán ser objeto de transferencias de carácter general, mientras que las regiones ricas preferirán extender su poder tributario aprovechando sus bases impositivas más amplias. Sin embargo, algunas regiones, inclusive las más ricas, podrían de todas maneras preferir transferencias por otro motivo: la distribución de recursos comunes (“*common pool*”) puede resultarles más beneficiosa que los recursos que obtendrían en negociaciones individuales, si es que calculan que su poder de negociación es bajo. La misma lógica puede ser planteada a nivel local: a pesar de que las bases tributarias son más amplias en las zonas urbanas que en las rurales, los gobiernos locales pueden preferir negociar un régimen general de transferencias en conjunto.

Bahl (2010) cree que existe una jerarquía natural entre gobiernos subnacionales con respecto a la necesidad de tener una estructura tributaria elástica. Las regiones más grandes sentirán esta necesidad puesto que tienen mayor potencial y porque normalmente se les asigna más responsabilidades de gasto (que en todo caso debe confrontarse con las preferencias del gobierno nacional por la simetría en la asignación de responsabilidades). Por ello, Bahl concluye que en la mayoría de países no se espera que los gobiernos rurales vayan a ser auto-sostenibles financieramente. Estas preferencias en cuanto a ingresos deben ser confrontadas con aquellas del nivel nacional. Éste puede preferir limitar el poder tributario de ciertas regiones: ya que la asignación simétrica de bases tributarias no impediría que las regiones más ricas y pobladas tengan más poder al obtener más recursos, el gobierno nacional podría preferir no asignar bases tributarias, para mantener su poder relativo a través del control de las transferencias.

El Gráfico 3 muestra las preferencias de dos gobiernos subnacionales, A y B, que pertenecen a un mismo nivel, ya sean regiones o municipios. La entidad B no tiene una base tributaria relevante, por lo que prefiere un sistema de transferencias. Si existe un conjunto importante de entidades con las mismas preferencias, estas podrían maximizar el monto de estas transferencias. En cambio, la entidad A tiene una base tributaria importante, por lo que se sitúa verticalmente más arriba que la entidad B. Si las negociaciones por transferencia terminan beneficiando a todas las entidades subnacionales por igual, la entidad A podría situarse con recursos tanto por ingresos propios como por transferencias (punto A azul arriba a la derecha). Si las negociaciones resultan en un sistema de transferencias que deduce del monto total

aquellos importes recaudados por ingresos propios, la entidad A se apoyará más en sus ingresos propios, situándose arriba a la izquierda en el punto A rosado. En este caso los ingresos de las entidades A y B serían equivalentes.

Gráfico 3. Preferencias entre ingresos propios y transferencias



La Tabla 5 muestra las posibles diferencias en preferencias que puede haber al interior de un modelo de tres niveles donde el nivel local tiene voz propia. Las combinaciones posibles muestran que mientras más heterogénea sea una región (como conjunto de municipios), menor posibilidad de coordinación habrá entre el nivel intermedio y el local, y entre los gobiernos locales de la región.

Tabla 5. Preferencias en cuanto a tipo de ingreso, por tipo de entidad

Entidad	Región (R) pobre/despoblada	Región (R) rica/grande
Municipio (M) pobre/pequeño	<i>Transferencias, transferencias</i>	<i>Transferencias (M), Impuestos (R)</i>
Municipio (M) rico/grande	<i>Impuestos (M), transferencias (R)</i>	<i>Impuestos, Impuestos</i>

Elaboración propia.

De acuerdo a este ejemplo, los conflictos entre niveles aparecen de distintas maneras:

1. Cuando tanto la entidad local como la regional son pobres y muestran sus preferencias por transferencias, deben disputarse una bolsa de recursos limitada o asociarse para intentar aumentar los recursos disponibles (ya que su peso

poblacional podría ser limitado, la desproporcionalidad electoral podría jugar un papel más importante en las negociaciones).

2. Cuando tanto el municipio como la región son ricos, se disputarán las bases impositivas descentralizables más importantes, con menores posibilidades de aliarse debido a la escasa cantidad de impuestos descentralizables.

Un último punto en cuanto a distribución de los ingresos es que debe diferenciarse entre la redistribución de recursos ya existentes y la redistribución que se basa en la creación de nuevas fuentes de ingreso. La redistribución de recursos ya existentes es en este caso políticamente más sensible que la redistribución de nuevos ingresos, la cual brinda la posibilidad de que nadie salga perdiendo en la renegociación de la distribución. Es por ello que el poder tributario termina siendo una variable importante, puesto que significa la capacidad de poder de ampliar el universo de ingresos que posteriormente podrán o no a ser redistribuidos.

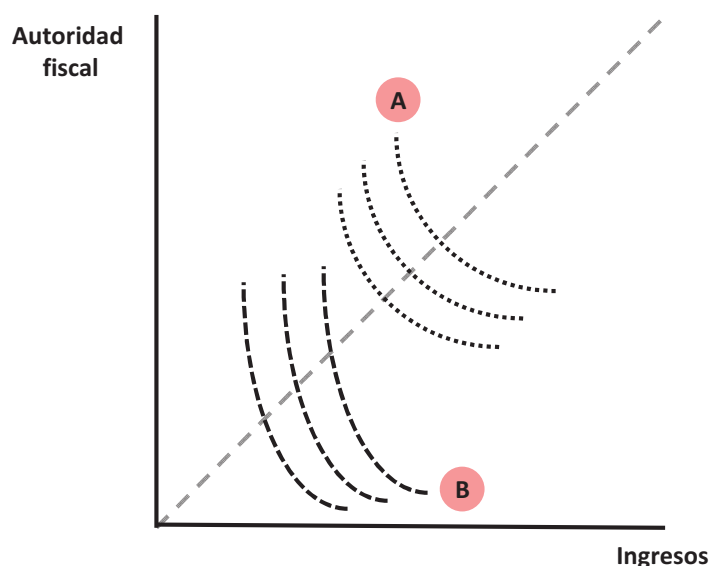
D) Ingresos y autoridad fiscal

Otra manera de ver las posibles diferencias en cuanto a preferencias es contrastando la dimensión de ingresos con la de autoridad fiscal. Por ejemplo, en cuanto a la administración tributaria, algunos gobiernos subnacionales preferirán delegar la misma al nivel central, como manera de liberarse de los costos políticos y administrativos (Eaton, 2008). Otros gobiernos subnacionales pueden también ser indiferentes ante el poder de crear nuevos impuestos, si no tienen una base tributaria significativa, si prefieren recibir hechos generadores o ingresos ya existentes (a un costo político menor que el que deriva de generar más presión fiscal), o si prefieren aprovechar de la amplia base tributaria nacional a través de transferencias. Evidentemente, habrá otro grupo de entidades subnacionales que preferirá tener su propia administración con facultades amplias para recaudar tributos.

El Gráfico 4 muestra, utilizando curvas de indiferencia, las distintas preferencias entre entidades subnacionales. Una entidad A no muestra más preferencia por los ingresos con relación a la expansión de su autoridad, siendo ambas dimensiones importantes para su postura política/autonómica. Una entidad B muestra en su caso más preferencia por los recursos –ya sea ingresos propios o transferencias–, importándole menos la autoridad, la cual podría ser secundaria o con retos por encima de sus capacidades. Como ya se mencionó, la falta de autoridad también puede ser una señal fuerte ante los políticos locales, votantes o acreedores, de que el gobierno central es el responsable en última instancia de la provisión de servicios a

nivel local (Rodden et al., 2003) o regional. Por lo tanto, el gobierno central puede también tener interés en buscar un punto de equilibrio que brinde cierta autoridad a los gobiernos subnacionales y así no cargar con toda la responsabilidad y riesgos.

Gráfico 4. Preferencias entre autoridad e ingresos



3.2. FACTORES DE CAMBIO

Una vez esquematizadas cuáles son las variables que componen las preferencias en cuanto a descentralización fiscal de los distintos actores, hay que establecer los posibles factores de cambio que influyen en estas preferencias, factores que evolucionan y que vuelven a estas preferencias dinámicas y en permanente reconfiguración. Estos factores socioeconómicos y políticos pueden influir en el cambio fiscal de manera exógena, pero también endógena: hay condiciones institucionales y estructurales que evolucionan, tal vez internalizando los efectos de decisiones anteriores. Mahoney y Thelen (2010) manifiestan que ahí donde las instituciones representan compromisos o acuerdos relativamente durables aunque contestables, basados en dinámicas específicas de coaliciones, éstas instituciones estarán siempre propensas a cambios; en esta línea, cambio y estabilidad están en realidad ligadas inextricablemente.

A) Institucionalidad partidaria y electoral

En línea con la teoría de segunda generación vista en el capítulo anterior, los cambios institucionales electorales y partidarios debe ser objeto de observación. De esta manera, la institucionalidad de la descentralización fiscal entraría en un “emparejamiento institucional” (*“institutional coupling”*) (Pierson, 2004) con el sistema de partidos y el sistema electoral.

Desde una perspectiva similar, Mahoney y Thelen (2010) plantean que los actores están insertos en una multiplicidad de instituciones y las interacciones entre éstas pueden generar cambios imprevistos en la distribución de recursos: la asignación de recursos en un conjunto de instituciones puede moldear los resultados de conflictos de asignación y distribución de recursos conectados a otro conjunto de instituciones.

B) Cálculos electorales

Los resultados o las amenazas electorales son un posible factor de cambio en las preferencias. Los resultados electorales, ya sea a nivel nacional o subnacional, generan nuevos pesos políticos partidarios y la posible necesidad de renegociar pactos. La posibilidad de que se quiera generar nuevos pactos aumenta en el caso de que la discrecionalidad en el reparto de recursos sea alta y también con la volatilidad de los resultados electorales. Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast (2007) hablan de “trágico esplendor” al presentar un modelo donde el gobierno central recompensa a aquellas jurisdicciones que votaron por él, mientras castiga a aquellas que no lo hicieron. Las amenazas electorales también predisponen a reajustes fiscales. Díaz-Cayeros (2006) sostiene que la recentralización fiscal ocurre cuando los políticos del nivel nacional utilizan el poder del gobierno central para proteger a políticos regionales de posibles contrincantes y de riesgos electorales, a cambio de recursos fiscales; los mismos políticos regionales están dispuestos a renunciar a pedazos de su autoridad fiscal para ello. O’Neill (2005) relaciona descentralización con los cálculos de los políticos sobre qué tan buenos resultados creen poder tener en las siguientes elecciones. De acuerdo a estos cálculos, los partidos que gobiernan a nivel nacional podrían tener razones específicas para descentralizar; por ejemplo, O’Neill considera que el partido gobernante puede descentralizar para incrementar su poder a nivel subnacional. Meguid (2008) cree por el contrario que los partidos descentralizan para empoderarse a nivel nacional y no a nivel subnacional, desinflando los pedidos de los partidos regionalistas. En todo caso, Eaton (2004a) resalta que estas soluciones de descentralización responden a problemas políticos del gobierno central, más que a factores de los actores subnacionales.

C) Democracia e ideología

Otro factor político mencionado en la literatura como explicación para los cambios en las preferencias de los actores son los cambios de régimen. Eaton (2004a) toma a los golpes de estado militares y las victorias electorales de partidos contrarios a la descentralización como eventos exógenos que pueden generar movimientos recentralizadores; por el contrario, la ola de democratización de los años 1980 habría sido una fuerza que luego generó una corriente de descentralización (Eaton, 2004b). Eaton inclusive matiza su propia posición al demostrar que la democracia no es en realidad una condición necesaria para expandir la capacidad subnacional; muchos cambios estructurales hechos por regímenes militares han sido difíciles de revertir por los gobiernos democráticos que les siguieron. Estos cambios bajo la dictadura habrían irónicamente sido más redistributivos (Eaton, 2006, 2008). Si bien O'Neill sugiere que los movimientos de recentralización solo ocurrieron durante regímenes autoritarios, los más recientes trabajos de Dickovick (2011a) y Eaton (2013, 2014) muestran que los nuevos procesos de recentralización están ocurriendo en los actuales regímenes democráticos.

También la ideología del gobierno en turno puede ser un factor de cambio en las preferencias. Eaton²² no encuentra mayor relación entre la liberalización económica y la descentralización, algo que sí hace Falletti (2010), al remarcar que las reformas de descentralización se desencadenaron al mismo tiempo que las reformas de libre mercado de los años 1980 y 1990. Escobar-Lemmon (2001) también es de la idea que algunos presidentes latinoamericanos que favorecían las reformas económicas neoliberales y que condujeron programas de ajuste estructural durante los años 1990 estaban más abiertos hacia la descentralización. Los incentivos opuestos, es decir, una tendencia hacia la recentralización con un rol más importante del estado, serían parte de los nuevos gobiernos de izquierda actuales (Eaton, 2013).

De manera general, la tendencia política como factor explicativo tiene resultados diversos. Una división entre ideología de derecha y de izquierda no sería suficiente para explicar las posiciones de los partidos ante la descentralización (Basile, 2010; O'Neill, 2005; Thorlakson, 2009). Toubeau y Wagner (2013) separan la ideología económica de la cultural para mostrar que sí puede haber diferencias. Los partidos económicamente más a la derecha apoyarán más a la descentralización que los partidos económicamente a la izquierda. Los partidos

²² Citado en Dickovick (2011a).

culturalmente más conservadores apoyarían menos la descentralización que los partidos más liberales.

D) Shocks económicos

Los shocks económicos temporales exógenos, tanto positivos como negativos pueden influenciar el equilibrio fiscal de un país. Estos shocks, que pueden ligarse a los ciclos económicos, amplían o reducen el problema de los recursos comunes, sobre todo si el shock impacta de manera desigual territorialmente. Hausmann (1998) llama a esto el problema dinámico de los recursos comunes. Dickovick (2011a) utiliza las crisis como una de las variables independientes explicativas de la descentralización; según su estudio, la recentralización ocurre cuando se observan crisis económicas.

Dentro de estos shocks económicos pueden reconocerse cambios más específicos, como los cambios de precios, que pueden generar variaciones en el poder de negociación de los distintos actores, a través de los impuestos e ingresos. Un ejemplo específico son los movimientos en los precios de los recursos naturales, que pueden presionar hacia un reajuste fiscal. En este caso, si bien uno debería esperar que un aumento en los precios de los recursos naturales genere presiones hacia una mayor descentralización fiscal, Perez-Sebastian y Raveh (2014) encontraron que la propensión a compartir el riesgo y la misma heterogeneidad que existe en un país en realidad refuerzan las tendencias hacia la centralización.

E) Estructura socioeconómica y estatal

En la sección 2.2 se ha visto algunas de las variables socioeconómicas que influyen sobre las preferencias de los actores central y subnacionales. La desigualdad, los factores geográficos o la distribución de recursos naturales son factores estructurales, puesto que su cambio, en el caso que sea posible (por ejemplo, la redistribución de la riqueza o los cambios demográficos) es más claramente observable en el largo plazo.

La estructura estatal, también con dinámicas de transformación más lentas que por ejemplo un resultado electoral, puede también influenciar sobre las preferencias en cuanto a descentralización en general, y fiscal en particular. La relación con la estructura estatal es uno de los principales aportes de esta tesis al estudio de la economía política de la descentralización fiscal. Por ello, se analiza este factor de manera más detallada en la sección 3.4.

3.3. NEGOCIACIÓN Y RESULTADOS

Petersohn, Behnke y Rhode (2015) muestran que las preferencias y el poder de negociación de los partidos políticos interactúan con el proceso de negociación, dando como resultado los distintos cambios intergubernamentales. Para representar esta interacción es necesario modelar tanto los escenarios de negociación como los resultados que generan las negociaciones (o las reconfiguraciones unilaterales), que pueden clasificarse en dos tipos: cualitativos/cuantitativos e institucionales.

A) Escenarios de negociación

En formas de estado federales, las decisiones de descentralización dependen tanto de los órganos del nivel nacional como del nivel intermedio. Stepan (2004a) identifica cuatro posibles actores con poder de veto²³ en sistemas presidencialistas federales: la cámara baja, la cámara alta, el presidente²⁴ y los miembros constituyentes de la federación. En cambio, en los países de origen unitario no hay posibilidad de un veto subnacional sobre temas de carácter nacional, por lo que es posible, para un partido que controla tanto las dos cámaras como el órgano ejecutivo, de reducir el número de actores con poder de veto a uno.

La existencia de más de un partido en la oposición hace que también el número de actores con poder de veto aumente. Es así que Tsebelis²⁵ define que el número de actores con poder de veto es igual al número de partidos políticos necesarios para que una ley sea aprobada. En el caso de que exista un senado, este número podría incrementarse; también se incrementará si para conformar una mayoría se generan alianzas con más partidos de los necesarios, para asegurarse contra posible abandonos (Lijphart, 1999) o si se necesitan mayorías más grandes, por ejemplo en procesos de reforma constitucional (Petersohn et al., 2015). Por extensión, teóricamente, al interior de los órganos legislativos también podrían existir vetos de corte territorial, es decir, una cantidad de bancadas territoriales que logren tener la mayoría (de acuerdo al peso de su representación) pueden bloquear cualquier decisión legislativa, sin importar la composición partidaria.

²³ Tsebelis define a los jugadores con poder de veto como “aquellos actores individuales o colectivos cuya conformidad es necesaria para cambiar un *statu quo*. Esto supone que el cambio en el *statu quo* requiere una decisión unánime de todos los jugadores con poder de veto” (2002, p. 19).

²⁴ No en sistemas parlamentarios, donde el primer ministro depende del apoyo que tenga en el órgano legislativo.

²⁵ Citado en Hallerberg y Von Hagen (1998, p. 72).

Con la multiplicación de actores territoriales subnacionales no necesariamente representados en los órganos nacionales legislativo y ejecutivo, las posibilidades de que se generen nuevos espacios de negociación se incrementan. Por ejemplo, Galiani, Torre y Torrens (2014) muestran que el congreso argentino no es el “locus” de las negociaciones intergubernamentales: las preferencias subnacionales se discuten entre los órganos ejecutivos nacionales y subnacionales antes de que una propuesta de redistribución llegue al congreso. Estos autores resaltan la importancia de las instituciones informales en los países en desarrollo, y no de las formales, como determinantes clave de los resultados políticos. Si en países de corte federal el órgano legislativo resulta no ser el lugar de negociación, se puede esperar que en países unitarios o híbridos esto tampoco ocurra. Al analizar los posibles escenarios de negociación, Congleton (2012, p. 2) da más importancia a los órganos legislativos, puesto que considera que el grado de descentralización está determinado por una serie de negociaciones políticas dentro de –y entre– los órganos legislativos nacional y regionales, en los cuales los poderes para generar políticas son renegociados permanentemente.

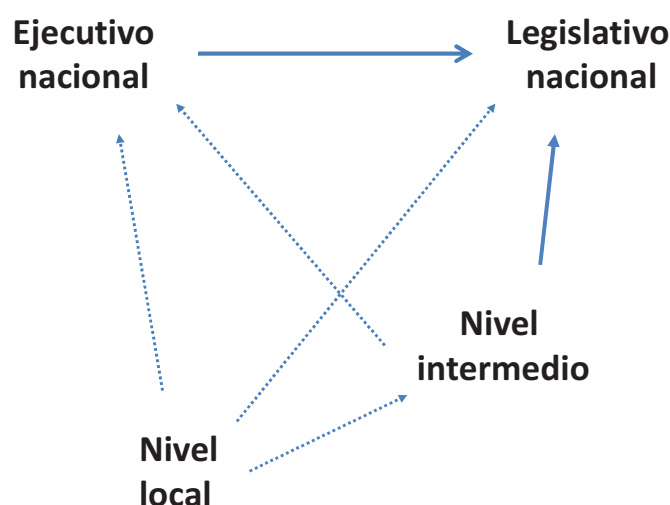
La representación territorial existente en el órgano legislativo nacional puede acarrear importantes problemas de desproporcionalidad. Las regiones más pequeñas tendrán interés en generar o mantener esta desproporcionalidad para incrementar su poder de negociación. Es importante mencionar que la representatividad, y por ende el peso de cada representación, no es una característica exclusiva de los órganos deliberativos o legislativos. Un ejemplo son los órganos de carácter asociativo que pueden jugar un rol importante a la hora de negociar repartos fiscales. Es el caso de las asociaciones municipales o regionales, las cuales pueden tener un rol negociador y un poder de veto (hay que tener en cuenta que la desproporcionalidad puede existir también al interior de estas asociaciones).

Como menciona Falletti (2010), existen otros actores sociales y políticos que no son elegidos y que también deben reconciliar sus identidades partidarias y territoriales cuando existen conflictos sobre la distribución de recursos, responsabilidades o de autoridad. Por ejemplo, antes de que existan elecciones a nivel regional –e inclusive luego de que se generó descentralización política–, ciertas organizaciones civiles podían asumir la representación de una colectividad. Cuál realmente es o fue su poder de veto debe ser analizado, ya que no participan en el marco legal de aprobación de normas sino a través de su influencia sobre los representantes: Montero y Samuels (2004) sugieren que estos actores extra-gubernamentales tienden a tener como interlocutores a los políticos y a sus partidos.

Un enfoque complementario al de Congleton es el que tienen Filippov, Ordeshook y Shvetsova (2004), que definen la “negociación por dentro” que sucede cuando los estados federados negocian al interior de las estructuras nacionales en las cuales están representados, y la “negociación por fuera” que sucede cuando los actores negocian fuera de los órganos nacionales y más bien lo hacen de maneras menos institucionalizadas. Tafel (2011) sugiere que los distintos actores tienen sus propias preferencias en cuanto a escenarios de negociación, de acuerdo a sus intereses. Los partidos de carácter nacional favorecen las legislaturas nacionales para negociar con las representaciones regionales, mientras que aquellos actores que creen que su poder no está correspondido con los escaños que poseen en el legislativo escogerán escenarios extra-legislativos para negociar con el nivel nacional.

En base a estas propuestas, el modelo plantea dos posibles escenarios de negociación. El primero es el órgano legislativo, donde supuestamente los intereses territoriales están representados. El cómo están compuestas la o las cámaras del poder legislativo es por lo tanto una información relevante. En el caso de un estado con tres niveles de gobierno, hay que tomar en cuenta que los intereses territoriales –que se pueden manifestar en el poder legislativo, pero de cierta manera también en el poder ejecutivo– pueden ser regionales y/o locales; además de éstas, se debe tomar en cuenta las lealtades hacia el partido que representan. El Gráfico 5 muestra cómo los diferentes niveles de gobierno ejercen influencia sobre el órgano legislativo nacional como sitio de negociación. Se asume que los distritos electorales están más relacionados con las regiones (nivel intermedio de gobierno) que con las jurisdicciones locales, (de manera más evidente en una cámara de senadores que en la de diputados), y que las estructuras partidarias del nivel intermedio están en mejor posición que las locales para imponer sus candidatos a las listas electorales (cuando no lo hace directamente la estructura partidaria nacional), por lo que el nivel regional tendrá en general más correspondencia con el órgano legislativo que el nivel local. La influencia que el nivel local tiene sobre los órganos nacionales es difusa, aunque indirectamente también podría influenciar sobre las preferencias de los niveles regionales de gobierno, dependiendo de cuál es la relación local-regional. Finalmente, la influencia entre los órganos legislativo y ejecutivo no tiene carácter territorial, sino es de orden político, según cómo están conformadas las coaliciones de gobierno.

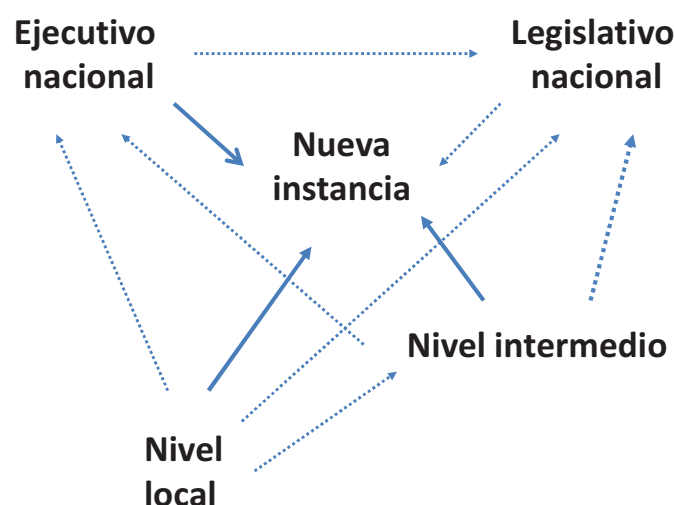
Gráfico 5. Negociación intergubernamental a través del legislativo nacional



A la hora de gestar coaliciones en estados con tres niveles, el nivel central puede reconocer al nivel local como un posible aliado anti-regionalista e intentar paliar la (asumida) baja conexión del nivel local con el órgano legislativo nacional. Pero el conflicto también puede ser al interior del nivel central: el órgano ejecutivo podría tener la intención de rebajar el poder del propio órgano legislativo, si no goza en éste de una clara mayoría. Para ello, un nuevo escenario de negociación puede ser creado (no formal) donde el nivel local tenga una representación menos indirecta. Dada la gran cantidad de municipios, cada uno con un poder de negociación bajo, su participación en estos nuevos escenarios de negociación puede necesitar de una coordinación previa entre ellos. Las asociaciones municipales que crecieron junto a las reformas descentralizadores de tipo local no son solo un indicador de mayor autonomía local, también representan una necesidad e interés en coordinar entre municipios para aumentar su poder de negociación y por ello sus resultados en términos de descentralización fiscal.

Por lo tanto, un nivel local no subordinado podría tener interés en actuar colegiadamente en un escenario alternativo de negociación de la descentralización, donde también participen los otros niveles de gobierno (ver Gráfico 6). En este caso un supuesto perdedor podría resultar siendo el órgano legislativo nacional, puesto que de ser el escenario privilegiado de negociación pasaría a ser un actor más. Sin embargo, no hay que desdeñar el poder de veto del poder legislativo, sobre todo si se requiere que los acuerdos intergubernamentales generados en este escenario alternativo sean de todas maneras refrendados a través de leyes sancionadas por el nivel nacional.

Gráfico 6. Negociación intergubernamental a través de instancias *ad-hoc*



Para poder funcionar, estos nuevos escenarios de negociación necesitan de reglas que definan quién está representado y con qué cantidad de representantes. Por ejemplo, asambleas constituyentes –escenarios de negociación *ad hoc*– donde se negocian temas fiscales (además de estructurales) pueden tener métodos de elección distintos a los utilizados en los órganos legislativos, métodos que refuerzan el carácter político o territorial, de acuerdo a las preferencias de quiénes organizan dichas asambleas. En otro tipo de órganos *ad hoc*, el nivel nacional puede intentar tener por lo menos el mismo peso en cuanto a representantes (o de votos) que la agregación de los niveles subnacionales. También cada nivel subnacional tendrá interés en tener más peso que el otro. Si las representaciones se definen previamente a través de sus respectivas asociaciones, los municipios o gobiernos regionales tendrán interés en influir previamente sobre las formas de elección al interior de dichas asociaciones.

En estos modelos de negociación hay que finalmente considerar un veto especial que es aquél que poseen las instituciones judiciales. El poder judicial no hace parte del proceso de negociación intergubernamental, pero tiene la capacidad de definir ciertas reglas y actuar como control de las decisiones tomadas en estas negociaciones. Por ejemplo, un Tribunal Constitucional puede definir si ciertas decisiones o leyes que determinan la descentralización tienen o no un carácter constitucional. Por ello, la independencia de los jueces con relación al gobierno central es un factor importante; la falta de independencia puede significar una implementación defectuosa de la descentralización si los políticos nacionales incumplen con

lo establecido en las normas, en cuanto al proceso de descentralización (Eaton et al., 2011, p. 23).

Finalmente, no debe ser descartada una última opción: los cambios en la descentralización fiscal pueden ser generados de manera unilateral. En este caso, las reglas fiscales prescindirían de la coordinación vertical, por lo que el nivel nacional puede modificar la asignación de ingresos, gastos y autoridad fiscal subnacional de acuerdo a sus propios intereses. La institucionalidad misma de la descentralización fiscal puede mutar sin necesidad de que se genere una negociación entre actores. Para lograr estos cambios institucionales, se utilizan determinadas estrategias unilaterales. En esa línea, Dickovick y Eaton (2013) consideran que en las últimas reformas recentralizadoras de América Latina, que no han estado necesariamente ligadas a negociaciones intergubernamentales, se han utilizado las siguientes estrategias por parte del nivel nacional:

1. Estrategias de política que reforzaron la preminencia del nivel nacional con respecto a la de los niveles subnacionales.
2. Estrategias burocráticas que modificaron o anularon organismos de la descentralización preexistentes y los remplazaron por otros.
3. Estrategias institucionales, como la utilización del poder judicial para restringir la autonomía de los gobiernos subnacionales o suprimir los órganos de representación subnacional.
4. Estrategias sociales, mediante la utilización de actores sociales alineados con los intereses nacionales para presionar a los gobiernos subnacionales²⁶.

B) Cambio cuantitativo y cualitativo

Los cambios cuantitativos o cualitativos se dan cuando los resultados de las negociaciones recaen en un nuevo reparto fiscal, de ingresos o gastos, o en modificaciones a la autoridad fiscal de los distintos niveles de gobierno. En términos cuantitativos, el grado de la descentralización fiscal se da en términos de porcentajes y asignaciones presupuestarias, pero para poder definir

²⁶ Algunos actores sociales pueden no estar alineados con el nivel nacional, pero tendrían interés en que ciertas negociaciones no pasen al nivel subnacional. Es el caso de doctores y profesores respecto a sus salarios (Haggard & Webb, 2004).

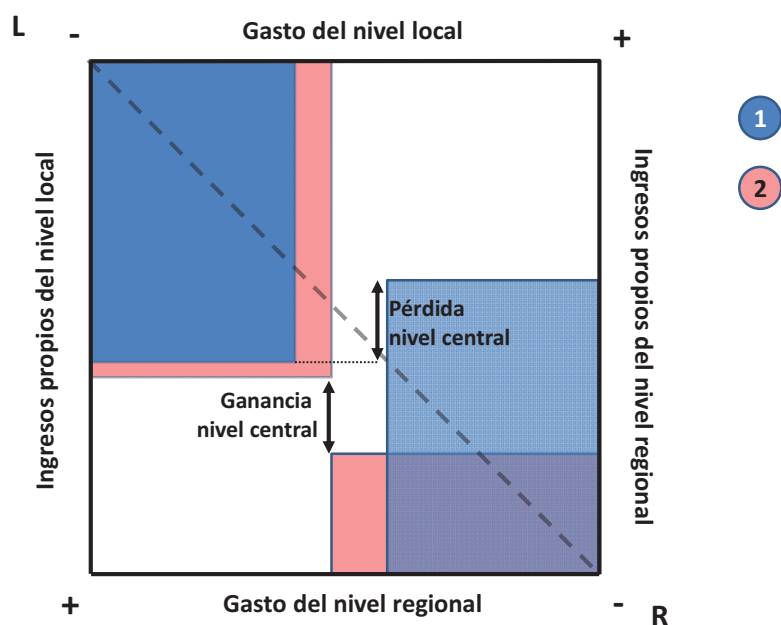
con mayor precisión el cambio cualitativo, son necesarias escalas más precisas que categoricen distintos aspectos de la autoridad fiscal. Estas escalas están detalladas en el capítulo 4.

El Gráfico 7 muestra los cambios que pueden darse a nivel subnacional, según distintas combinaciones de ingresos y gastos. El nivel local desea por ejemplo una combinación representada por el área azul que está arriba a la izquierda; esta combinación muestra una cantidad de ingresos propios mayores a los gastos asignados. Partiendo desde la esquina inferior derecha, el nivel regional quiere también tener más ingresos propios que gastos y prefiere la combinación representada por el área azul que parte de esa esquina. Ambos niveles desean tener más ingresos que gastos (una igualdad de ingresos y gastos haría que la combinación de ingresos y gastos sea cuadrada y que su vértice esté sobre la línea punteada). En esta situación hay que hacer dos observaciones importantes: (i) en términos de ingresos, la agregación de las preferencias subnacionales representadas en el gráfico es superior al límite máximo de ingresos descentralizado que puede ser asignado entre los niveles subnacionales (límite definido por la misma caja de representación), y si el nivel central accediera a estas preferencias, incurriría en una descentralización del ingreso mayor a la que desea; (ii) en términos de gastos, la agregación de las preferencias de ambos niveles es inferior a la asignación deseada por el nivel nacional para ambos niveles, este déficit está representado por el espacio vertical entre los extremos de ambas áreas azules.

En este supuesto, ¿qué puede suceder cuando el nivel nacional negocia una descentralización fiscal con ambos niveles? En términos de gastos, el nivel nacional podría negociar para poder cerrar la brecha entre las preferencias locales y regionales. En cambio, en términos de ingreso, no solo intentará no dar el extra de ingresos que desean los niveles subnacionales, sino que tratará de asignarles menos ingresos en total, generando una ganancia para sí mismo. Estas preferencias del nivel nacional están señaladas por las dos áreas rosadas, las cuales no tienen brecha de gastos horizontal (es decir, se ha asignado el gasto deseado a los niveles subnacionales) pero sí de ingresos vertical (se ha asignado menos ingresos a los niveles subnacionales de lo que en principio deseaban).

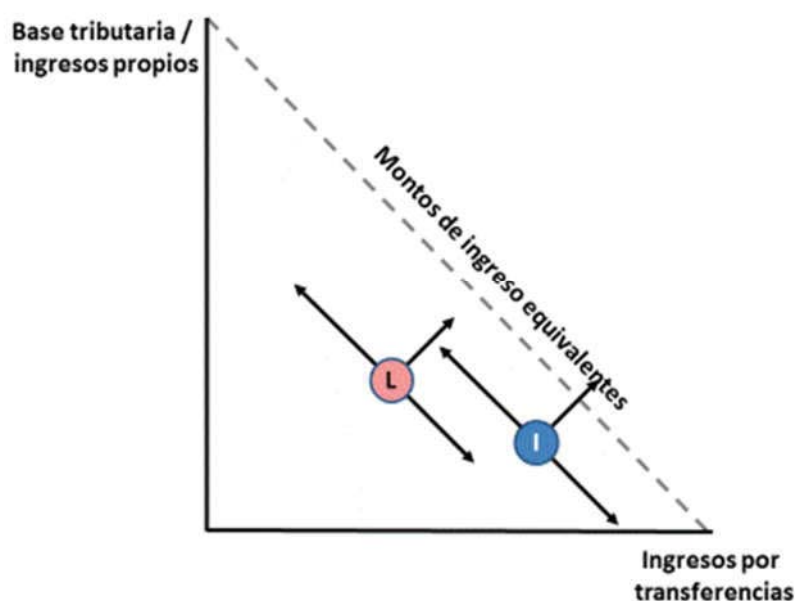
En esta asignación hipotética, el nivel local está recibiendo más gastos y más ingresos que los esperados; el nivel regional recibe más responsabilidades de gasto que las deseadas y además recibe menos ingresos de los esperados, haciéndolo más dependiente de las transferencias.

Gráfico 7. Cambios intertemporales entre ingresos y gastos



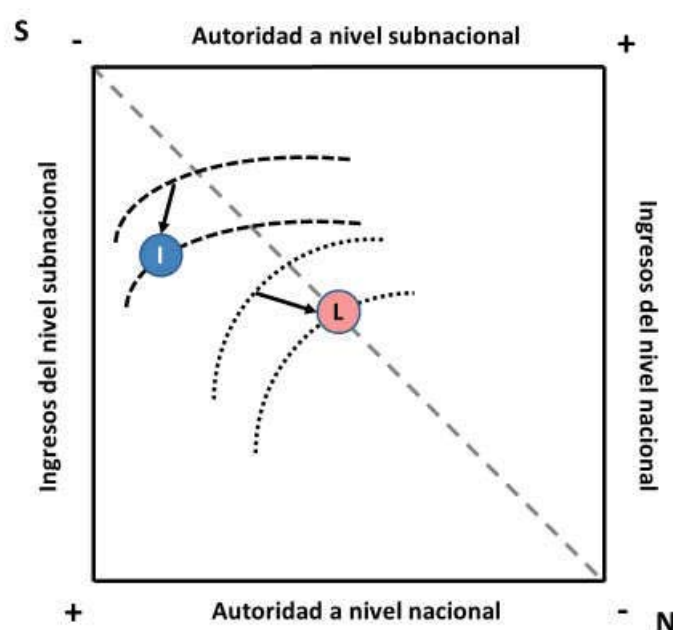
Un segundo tipo de cambio es la combinación entre ingresos por tributos propios o por transferencias. El Gráfico 8 muestra los posibles resultados vistos desde los niveles local e intermedio de gobierno. Los cambios de fuentes pueden realizarse sin afectar el nivel total de ingresos; en ese caso la situación de cada gobierno se moverá de manera diagonal. Cualquier cambio de fuentes que implique mayores recursos se mostrará por lo tanto con un movimiento por encima y a la derecha de la línea imaginaria diagonal.

Gráfico 8. Cambios intertemporales entre ingresos propios y transferencias



En términos de ingresos contra autoridad, el Gráfico 9 muestra, utilizando una caja de Edgeworth, dos cambios en la distribución de ambas dimensiones, que pueden observarse en momentos distintos de descentralización o recentralización. Las curvas de indiferencia de los gobiernos local e intermedio muestran distintas preferencias. El nivel intermedio está inclinado más hacia los ingresos que hacia la dimensión de autoridad; el nivel local tiene una posición más equilibrada. En el punto I, los gobiernos del nivel intermedio tienen una mejora en su parte de los ingresos, aunque dejan una parte más grande de la autoridad fiscal para el nivel nacional. En el punto L, los gobiernos locales tienen marginalmente más ingresos, pero han ganado mucha más autoridad fiscal con respecto a su situación inicial.

Gráfico 9. Cambios intertemporales entre ingresos y autoridad



Si bien la cooperación entre niveles subnacionales es una posibilidad a la hora de la negociación, el nivel central no debería tener dificultades en romperla, si su poder relativo es importante. Cuando se presentan tres niveles de gobierno y el tercer nivel (local) no tiene relaciones de subordinación respecto al nivel regional, las posibilidades de alianzas entre niveles se multiplican. Se ha asumido que todo gobierno, nacional o subnacional, tiene preferencias por la descentralización fiscal, a distintos grados. Para conseguir sus objetivos centralistas, el nivel nacional podría estar interesado no solo en la confrontación entre regiones, sino también en una competencia vertical entre niveles de gobierno; por ello son tan importantes los pesos de cada actor en cuanto al número representantes que pueden llegar a tener dentro de la negociación, aspecto que se estudia más adelante. Los eventos

recentralizadores pueden en esta línea ser el resultado de tácticas “divide y triunfarás”, aplicadas por los políticos del nivel nacional (Eaton, 2004a). El nivel nacional puede ofrecer a un nivel determinado más de lo que este esperaría obtener; una región podría también romper un acuerdo efectuado por el conjunto de su nivel de gobierno, si espera obtener más negociando por su cuenta (aunque puede suponerse que el nivel central es partidario del reparto simétrico/equitativo). El no atender a las capacidades reducidas de ciertas entidades subnacionales también es una forma de actuar del nivel nacional para mantener su control (Weingast, 2014), a través de la existencia de disparidades entre entidades subnacionales.

La secuencia en la cual se pueden descentralizar recursos es también relevante. Por ejemplo, una asignación de transferencias a los distintos niveles de gobierno (x% a gobiernos intermedios y z% a municipios), seguida de criterios de distribución interregional e intermunicipal, reduce el poder que una región podría tener en el caso de una distribución de recursos en un orden distinto, donde gobiernos municipales y gobierno regional de un departamento/provincia podrían aliarse para tener más recursos como región (entendida como suma de ambos niveles) en una primera instancia, para luego decidir entre ellos cómo repartir los recursos obtenidos.

C) Cambios institucionales

Para los cambios institucionales, que pueden darse como resultado de las distintas negociaciones de descentralización fiscal, Mahoney y Thelen (2010) usan cuatro tipos modales: (i) desplazamiento, que implica quitar reglas y remplazarlas por otras; (ii) estratificación, que implica poner nuevas reglas sobre o en paralelo a las ya existentes; (iii) deriva, dejar que la regla pierda su impacto; (iv) conversión, cuando una regla se mantiene pero es interpretada de otra manera.

De manera similar, Schickler²⁷ dice que los innovadores institucionales a veces deben trabajar con características institucionales fijas, pero que pueden en realidad agregar a éstas otros elementos que no solo reproducen o extienden las viejas instituciones, sino que alteran su trayectoria.

Los cambios fiscales pueden tomar en cuenta decisiones definidas previamente, según los postulados del *path dependence*. En su estudio de los países andinos, Arellano-Yanguas y

²⁷ Citado en Thelen (2002).

Mejía-Acosta (2014) concluyen que el diseño y la implementación de las formulas redistributivas tienden a seguir trayectorias *path dependent*, puesto que una vez que un modelo de transferencias ha sido instaurado, es bastante difícil cambiarlo o revertirlo sin alterar los equilibrios políticos o los acuerdos institucionales existentes. En otras palabras, al analizar un periodo específico de cambios fiscales no se deja de tomar en cuenta las modificaciones previas en la institucionalidad de la descentralización fiscal, que influyen en las preferencias de los actores mediante el aprendizaje o anclaje institucional.

Por otro lado, además de la retroalimentación propia de la descentralización fiscal, pueden también generarse cambios institucionales en otro tipo de instituciones. Una línea de estudios, ligada al “emparejamiento institucional” (“*institutional coupling*”) de Pierson, es la que plantea la descentralización fiscal como origen de cambios institucionales en el sistema de partidos y el sistema electoral. Por ejemplo, Amat, Jurado y León-Alfonso (2009) reconocen dos efectos que los acuerdos de descentralización tienen en el sistema de partidos: por un lado modifican la competencia intra-partidaria al aumentar los recursos disponibles de las estructuras partidarias subnacionales, por otro lado modifican el rol de los partidos regionalistas²⁸. Harbers (2010) considera además que la descentralización fiscal puede impedir la nacionalización de los sistemas partidarios. Chhibber y Kollman²⁹ argumentan que son las relaciones fiscales intergubernamentales las que moldean los atributos del sistema de partidos, y no lo contrario.

3.4. ESTRUCTURA ESTATAL COMO FACTOR DEL CAMBIO

Además de las instituciones, reglas formales e informales presentes en los distintos procesos, incluyendo los de descentralización fiscal, hay que tomar en cuenta a la estructura estatal, que define el contexto en el cual se desenvuelven las negociaciones y los actores. Como se ha visto en el capítulo 2, la teoría del federalismo fiscal de segunda generación ha priorizado el estudio del sistema de partidos y del sistema electoral como instituciones fundamentales ligadas a los repartos intergubernamentales. Desde el punto de vista de la evolución de los estados unitarios hacia formas compuestas o híbridas de estado, es además necesario analizar la variable de estructura constitucional, supra-institucional, mostrando que sí es relevante para explicar los cambios en las relaciones intergubernamentales, en este caso aquéllas ligadas a la

²⁸ El modelo que Amat, Jurado y León-Alfonso (2009) proponen es en realidad un modelo endógeno en bucle entre sistema de partidos y descentralización, donde los partidos políticos reforman los repartos fiscales, que a su vez influyen sobre la fuerza de los partidos.

²⁹ Citados en Eaton y Smoke (2011, p. 18).

descentralización fiscal, ya que la estructura estatal es el molde sobre el cual se generan dichas relaciones. La estructura estatal, factor ignorado en buena parte de la literatura –la cual se limitó a diferenciar los estados federales de los unitarios–, va progresivamente atrayendo más interés dentro de los estudios abocados a la dinámica de la descentralización.

Un primer punto de definición de estructura es comprender mejor cuáles son las formas de estado actuales, que en la práctica han ido superado la clasificación binaria federal-unitaria. Los estudios de Barrios-Suvelza (Barrios-Suvelza, 2012, 2014, Barrios, 2008, 2009) se concentran en esta taxonomía. La afirmación de Barrios-Suvelza de que “las estructuras tienen influencia sobre los acuerdos territoriales no solo en la coyuntura crítica [*“critical juncture”*] de un cambio de régimen, sino que también restringen la vida institucional posterior de los estados de manera permanente” (2014, p. 9) es relevante para esta tesis, que estudia procesos a largo plazo. Wibbels (2005) reconoce la influencia de la estructura en otro tipo de instituciones, al considerar que la forma y estructura de las federaciones tienen importantes implicaciones sobre la construcción y las posibles rupturas de la política económica, en la cual se incluye naturalmente la política fiscal intergubernamental.

Este debate federal-unitario en América Latina existe desde la creación de sus países componentes. Si bien los países más grandes, México, Argentina, Venezuela y Brasil, son estados federales, la mayoría de las excolonias españolas se independizaron como estados unitarios. Esta tradición unitaria fue apoyada por los liberadores, especialmente en la región andina. Simón Bolívar fue claro al culpar al federalismo venezolano de “males” como el autogobierno, la ruptura de contratos sociales y una tendencia a la anarquía, denominando al sistema federal como el menos apropiado para el interés de los estados recién nacidos (Lecuna & Bierck, 1951, Capítulo 6). Estas posturas antifederales no son exclusivas de la región ni se limitan al estudio de los primeros momentos postcoloniales: Wibbels (2000) cree que el federalismo puede generar consecuencias negativas en los países en desarrollo en general.

La ideología bolivariana apoyaba no solo el unitarismo sino también el centralismo. Según Halperín (1985), la revolución de Bolívar apoyaba el poder centralizado y autoritario, y no las milicias que la “Patria Boba” (como llamaba Bolívar a Venezuela) creía compatibles con la libertad republicana. Este centralismo sería también una herencia colonial (Véliz, 1980) que aún influencia negativamente los procesos de descentralización fiscal (Treisman, 2006). Esta visión de la tradición centralista no es unánime, puesto que también existen investigaciones

que sostienen una visión más escéptica del peso histórico de centralismo en la región, poniendo en duda inclusive la relación entre colonialismo y centralismo (Roxborough, 1984).

La adopción de formas estatales foráneas –más concretamente la constitución derivada de la revolución norteamericana– en el mundo hispánico también ha sido observada. Para North (1990), el haber impuesto normas ajenas a la herencia burócrata y centralista presente en América Latina fue un fallo post-independentista, que no impidió que los patrones institucionales hispánicos persistan y continúen a jugar un rol fundamental en la evolución de esta región. De manera más contundente, North concluye que los esquemas federales en América Latina y los esfuerzos para descentralizar tuvieron un punto en común después de las revoluciones independentistas: ninguno de los dos funcionó (North, 1991).

Lo cierto es que los estados unitarios sí han evolucionado en sus formas, haciendo necesario la utilización de caracterizaciones distintas. Los estudios sobre la descentralización en América Latina remarcen la importancia de las reformas efectuadas luego del retorno a la democracia de los años 1980, sin tampoco minimizar otras reformas precedentes que se hicieron bajo regímenes autoritarios y dictatoriales. Los estados unitarios estarían tratando de obtener ciertas ventajas de los modelos federales, ya sea a través de reformas legales o constitucionales³⁰. Más aún, la popularidad de la descentralización podría estar empujando a muchos países hacia el federalismo (Eaton, 2008). A partir de estos avances, las definiciones de las distintas estructuras estatales han ido también diversificándose. Treisman (2002) habla de estados compuestos (“*compound*”), para referirse a aquellos sistemas que tienen más de un nivel de gobierno, sin importar el grado de autoridad conferido a cada nivel. Compuesto sería también la traducción de “*composite*”, término utilizado por Barrios-Suvelza (2012), concepto que se diferencia del anterior en la importancia que otorga a la facultad legislativa distribuida verticalmente entre niveles de gobierno. Finalmente, Watts (1999) habla de estados “híbridos” para definir de manera amplia a aquellos estados que combinan características de ambos modelos.

A) La evolución de la organización territorial

Tres características de la evolución territorial de ciertos estados necesitan ser mencionados, puesto que condicionan la presencia de los actores que finalmente participan de las

³⁰ Breton, citado en Escobar-Lemmon (2001, p. 40).

negociaciones en cuanto a descentralización fiscal. Estas son el regionalismo, el localismo y las evoluciones territoriales más recientes ligadas al reconocimiento de la diversidad étnica.

Siguiendo la tradición jacobina francesa, las provincias “rebeldes” y en general el regionalismo –en el sentido político– han sido históricamente considerados como una amenaza en los países de herencia hispánica. El renunciar a una filosofía unitaria “parecía arrastrar una amenaza a sentimientos referidos a igualdad, integridad nacional o seguridad interna del país en cuestión” (Barrios, 2008, p. 167). La república “única e indivisible” parece ser compatible con la lógica regionalista solo en caso de que esta última no sea una expresión del federalismo (Loughlin & Peters, 1997); de esta manera, la prefectura napoleónica, prevista para contener las tendencias regionalistas bajo un sistema de desconcentración, es la mejor manera de que el nivel central mantenga el control sobre las entidades subnacionales (Loughlin, 2013).

Desde otro punto de partida, el del nivel local, cierta literatura sugiere que, como el unitarismo, las administraciones locales también tienen una raíz histórica en América Latina. Nickson (2005) concede importancia a los cabildos locales existentes en tiempos de la colonia, los cuales serían luego sofocados por la tradición centralista (y elitista) de los nuevos estados republicanos dirigidos justamente por los descendientes de los colonizadores. Molina va inclusive más lejos al afirmar que el municipio latinoamericano es “el antecedente jurídico político del Estado” (1994, p. 63). Más allá de las interpretaciones históricas, durante los años 1980 el desarrollo institucional, político y financiero de los gobiernos locales surgió como un “ímpetu territorial”, una solución que podría responder a la deficiente oferta de servicios públicos en entornos heterogéneos que tenía el gobierno central (Restrepo, 2008). También Nickson (2005) cree que las fuerzas que pujaron hacia la descentralización a nivel local no fueron las amenazas regionales, sino los movimientos hacia una mayor urbanización y mayores niveles educativos, los cuales incrementaron la demanda de mejores servicios en las ciudades, empujando a los gobiernos centrales –que estaban en una tendencia a achicarse en una coyuntura mundial de crisis– a deshacerse de ciertas responsabilidades para alivianar su carga fiscal. Una interpretación alternativa es que los gobiernos centrales optaron por la municipalización como la segunda mejor opción para fortalecer su posición de poder con relación al nivel intermedio regional, puesto que su primera opción –la recentralización– podía mostrarse problemática en un contexto de retorno a la democracia (Dickovick, 2007). Todas estas interpretaciones se yuxtaponen en todo caso al planteamiento histórico de aversión al regionalismo.

El desarrollo de lo local permite, hasta este punto, mostrar una evolución que parte desde lo unitario hacia una forma que es distinta al federalismo clásico. Como dice Dickovick (2007), la descentralización hacia los municipios va en realidad contra los principios fundamentales del federalismo, los cuales más bien confieren poder al nivel regional. Una descentralización que privilegia lo local va por lo tanto suponer que el punto de llegada no va a ser el federalismo de dos niveles; se produce entonces un primer quiebre, pero definitivo, con la división federal-unitario clásica.

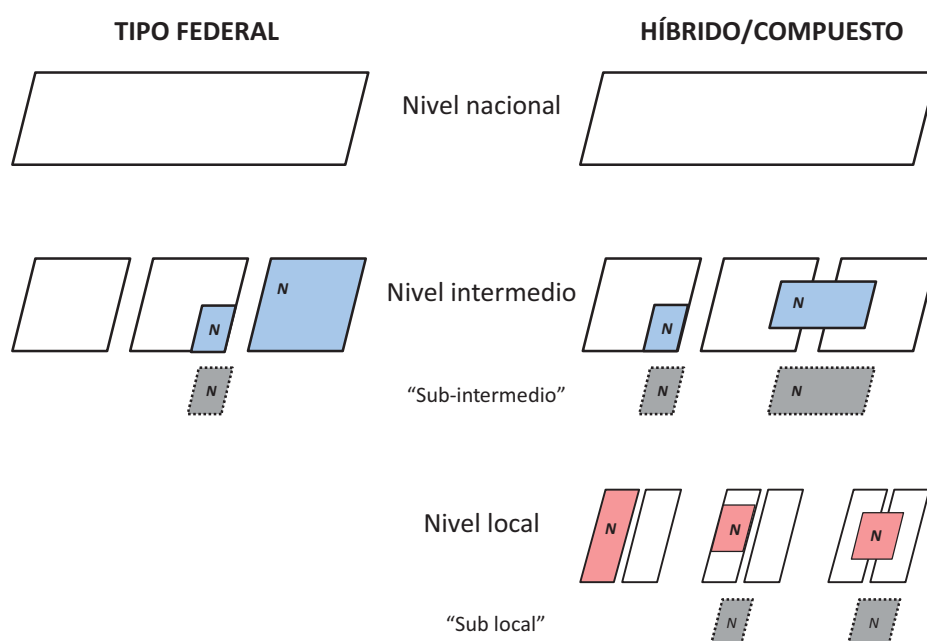
Una tendencia posterior, que se muestra como un segundo quiebre conceptual con respecto al modelo unitario, es la organización territorial asimétrica ligada con el carácter plurinacional de ciertos estados. La literatura de origen federal ha definido lo plurinacional sin llegar a un consenso. Por ejemplo, Stepan (2004b) considera que un estado plurinacional se da cuando diferencias de carácter lingüístico, étnico, cultural o religioso, constituyen la base para soberanías políticas diferenciadas. Por su lado, Swenden (2013) cree que es necesaria una distinción territorial entre comunidades para poder hablar de un estado plurinacional; los estados plurales que, a pesar de contar con grupos étnicos diferenciados, no les confieren una base territorial clara, no serían considerados como plurinacionales. Ambos coinciden en todo caso en su posición respecto a la asimetría constitucional. Stepan (2004b) considera que las federaciones que son constitucionalmente simétricas, como Argentina o Brasil, son mononacionales, mientras que toda federación plurinacional es asimétrica. En palabras de Swenden “la asimetría es el corolario de la plurinacionalidad” (2013, p. 64).

Por ello, la estructura de tres niveles, central, regional y local, donde el conjunto de cada una de ellas cubre la totalidad del territorio de un país, puede resultar insuficiente para mostrar toda la complejidad de la organización territorial estatal. En cuanto a los países que se estudian en la segunda sección, ambos –Bolivia y Ecuador– se han declarado plurinacionales en sus últimas reformas constitucionales (2009 y 2008 respectivamente), luego de ya haberse declarado como multiculturales en sus constituciones previas.

Se diferencian entonces dos clases de asimetrías organizacionales: (i) las de carácter horizontal, es decir, ciertos gobiernos locales pueden estar diferenciados al representar el territorio de una nación en particular; (ii) las de carácter vertical, donde ciertas, pero no todas las regiones o municipios, podrían contener jurisdicciones especiales que se insertan por debajo o encima de estos niveles, quebrando de cierta manera una estructura estatal “tri-territorial”: nacional-intermedio-local (Barrios, 2002). El Gráfico 10 muestra las posibilidades organizativas de un

estado con estas características. Por un lado, posee un tercer nivel, el local. Por otro, puede generar estructuras asimétricas que implican la existencia de otros niveles territoriales (donde *N* es una nación o pueblo indígena con una delimitación jurisdiccional clara). Lo más relevante para el estudio de la descentralización fiscal es que estas consideraciones territoriales no solo forman una estructura organizacional del estado particular, sino que también influyen en las instituciones de negociación entre el nivel central y las distintas modalidades de entidades subnacionales.

Gráfico 10. Estructuras estatales plurinacionales y multinivel



B) Variables de la estructura estatal multinivel

Las nuevas formas territoriales, que han ido generándose en distintos países, necesitan de definiciones conceptuales de estructura estatal, que son desarrolladas a continuación y son relevantes para los procesos de descentralización fiscal. Estos conceptos son la simetría, la fragmentación, la subordinación y la representación³¹.

a) Diseño simétrico

Además del centralismo, la uniformidad legal entre regiones o entre municipios también puede ser vista como una “tradición estatal”, sobre todo en América Latina. Como Restrepo

³¹ El régimen, presidencialista o parlamentario, también puede considerarse como parte de la estructura estatal. Este punto ya ha sido visto en la sección 2.2.

menciona, “una cierta tradición hispana al legalismo uniforme contribuye a creer que las normas transforman de manera rápida y unívoca las diversas realidades territoriales” (2008, p. 293). Si bien esta tendencia a la simetría puede provenir de una intención anti-regionalista, un marco legal simétrico impide la competencia entre jurisdicciones y, sobre todo, se aplica sobre realidades socioeconómicas heterogéneas: ciudades de millones de habitantes densamente pobladas contra jurisdicciones rurales deshabitadas y extensas; regiones con alto potencial económico contra regiones menos dinámicas. Esta simetría desde el trato normativo a las distintas jurisdicciones subnacionales debe ser constitucional: una primera asignación de recursos o de responsabilidades de gasto o de facultades de gobierno, siempre y cuando estén protegidas constitucionalmente, condiciona a qué estará o no en la mesa de negociación intergubernamental en una segunda instancia. Esta simetría se denomina *de jure* (Petersohn et al., 2015), para diferenciarla de la simetría *de facto*, que vendría a ser la homogeneidad socioeconómica.

b) Fragmentación

Si bien existen motivos por los cuales la creación de nuevas entidades podría justificarse (territorialización de las naciones de un estado plurinacional, eficiencia en la provisión de servicios públicos), también se dan reorganizaciones territoriales más políticas, como resultado del poder que puedan tener las fuerzas regionales o locales, o como estrategia desde lo central dirigida a dividir el poder subnacional. Esta fragmentación estatal puede ocurrir de dos maneras: a través de la multiplicación de entidades en un nivel específico, o la creación de nuevos niveles de gobierno. Las consecuencias en ambos casos, tienen repercusiones tanto políticas como fiscales (Khemani, 2010). Por un lado, los nuevos líderes políticos subnacionales pueden tener poderes limitados debido a su tamaño, por lo que no podrán influenciar o hacer contrapeso de manera individual a la política nacional o inclusive la regional. Desde el punto de vista fiscal, la fragmentación hace que la base impositiva de cada jurisdicción sea también reducida, lo que aumenta las probabilidades de dependencia hacia las transferencias.

Además de la fragmentación horizontal, la multiplicación de niveles de gobierno es también otra configuración que reduce el poder subnacional. Un nivel por debajo de otro puede ser visto como una vía para quitar responsabilidades o recursos a este último. Un nuevo nivel por encima de otro puede servir para lo mismo o también para crear mecanismos de control o monitoreo sobre este último. Es por lo tanto relevante analizar quién decide sobre la fragmentación

territorial. En un modelo unitario, probablemente no serán los habitantes de las jurisdicciones afectadas, o los gobernantes de las entidades en cuestión, sino el nivel central el que mantenga el monopolio de la reorganización territorial.

c) Subordinación

Las relaciones intergubernamentales bien pueden incorporar cualidades de subordinación entre niveles de gobierno. Bolleyer, Swenden y McEwen (2014) demuestran que la presencia o no de jerarquías constitucionales moldea la dinámica de la coordinación multinivel. Pero para aclarar dicha figura es necesario primero especificar qué es un nivel de gobierno. Treisman (2002) considera que para que los niveles de gobierno sean considerados como tal deben existir tres condiciones: (i) manejar recursos públicos; (ii) tener autoridad para administrar servicios públicos; (iii) tener una jurisdicción territorial. Bajo estas condiciones, podrían considerarse como nivel de gobierno tanto a administraciones desconcentradas como a gobiernos descentralizados.

En términos de negociación, el que un nivel de gobierno no esté subordinado a otro genera independencia, capacidad autónoma para poder tener voz propia en dicha negociación. Por el contrario, la subordinación de una entidad a otra significará que su capacidad de negociación está supeditada a lo que diga la entidad controlante, o que en realidad no tiene ninguna facultad de negociación individual y que por lo tanto no participa plenamente de las negociaciones de descentralización.

Además de la independencia que un actor no subordinado (un nivel de gobierno) tiene en las distintas negociaciones, desde un punto de vista legal es también necesario analizar si sus normas pueden finalmente estar subordinadas a las normas de otro nivel. Barrios-Suvelza (2012) considera que el mayor grado de autonomía se da cuando una entidad tiene facultades legislativas no jerarquizadas, es decir, que una ley de una entidad territorial no puede estar por encima, ni anular, la ley de otra entidad. Pérez (2000) denomina a esta potestad legislativa “la competencia de la competencia”.

d) Representación subnacional

Si bien los gobiernos locales pueden constituirse en un nivel de gobierno no subordinado, en los modelos federales bicamerales estos gobiernos no tendrían representación territorial directa en ninguna de estas cámaras. El senado representa a los estados y no a los municipios, mientras que la cámara de diputados elige a sus representantes de acuerdo a la distribución de los

distritos electorales según criterios poblacionales. Por lo tanto, se debe cuestionar, y ya no solo en modelos federales, primero, cuán representados están los gobiernos locales en los órganos legislativos (a diferencia de las regiones, que por cuestiones históricas o de tamaño tiene mayor posibilidad de estar territorialmente representadas), y segundo, cuán significativa puede ser la lealtad territorial de estos representantes, ya sea con sus entidades locales o regionales.

Se mencionó antes que la existencia de distritos electorales puede acarrear problemas de representatividad distorsionada, según el grado de desproporcionalidad (“*malapportionment*”). La delimitación de distritos electorales es una variable importante a la hora de ver los pesos asignados a las distintas regiones: los pesos de las distintas provincias/departamentos pueden influenciar sobre las posibles coaliciones a la hora de negociar repartos fiscales.

No solo el reparto de representantes entre provincias/departamentos es importante, sino cómo están compuestos los distritos electorales intra-regionalmente. La división urbano-rural puede dar lugar a que jurisdicciones con poca población tengan mayor peso y que exista desproporcionalidad a su favor. Hay que preguntarse entonces quién decide cómo se definen los distritos electorales y quién puede verse favorecido por una desproporcionalidad pro-rural.

La presencia de desproporcionalidad a nivel de distritos electorales presentes en el legislativo nacional es solo una manera a través de la cual las características demográficas locales influyen en los pesos de los actores. Una segunda vía de influencia es a través de los órganos legislativos regionales. Uno podría asumir, a priori, que las ciudades capital controlan los órganos de representación intermedios/regionales (Restrepo, 2008). Sin embargo, los distritos rurales también podrían estar sobrerrepresentados en estas cámaras provinciales/departamentales, por lo que los mismos gobiernos regionales –y por lo tanto sus preferencias – podrían depender más del voto rural que del urbano. Una vez más, cabe preguntarse quién define la composición de los órganos deliberativos del nivel intermedio y cuáles son sus intereses.

Similares dudas pueden plantearse a la hora de analizar la representación territorial de las nuevas formas de gobierno derivadas de estructuras estatales plurinacionales. Los pesos asignados a las distintas naciones o pueblos indígenas dentro de un órgano deliberativo nacional, o dentro de los órganos deliberativos regionales son también cuestiones a ser tomadas en cuenta.

C) Reformas constitucionales

El cambio constitucional en América Latina parece tener una postura algo dramática. Para Loughlin y Peters (1997), las constituciones angloamericanas se han ido modificando por acrecentamiento gradual, mientras que aquellas de los regímenes centralistas han escogido vías casi revolucionarias. Estos cambios también son calificados de frágiles y volátiles:

Another feature of the centralization of the Napoleonic state is manifested in the relative fragility of constitutional regimes. As Hayward (1983) once argued, constitutions have been 'periodical literature' for the French and although the state per se has persisted, regimes have changed by relatively dramatic upheavals (...). This pattern tends to invest too much in one particular set of ideas and rulers to be able to respond effectively to environmental changes. (Loughlin & Peters, 1997, p. 53)

Los cambios constitucionales pueden acarrear distintas consecuencias. Rodden (2001) considera que ciertos compromisos constitucionales pueden generar distribuciones de impuestos o recursos con serias ineficiencias desde un punto de vista nacional, por las cuales los líderes regionales recibirán cierto beneficio político. Los cambios constitucionales que implican redistribuciones verticales de poder también pueden ser difíciles de lograr. Wibbels (2005) considera que la redistribución intergubernamental del poder establecida en las constituciones cambia de manera lenta y están enraizadas en circunstancias históricas. Este cambio puede mostrar los límites del poder subnacional y evidenciarse de manera más contundente en los estados de carácter unitario.

Para King³², una de las características de las federaciones es que el gobierno central incorpora a las unidades regionales en los procedimientos de toma de decisión, sobre bases establecidas en la Constitución. En cambio, en los estados unitarios los niveles intermedios de gobierno no son entidades constituyentes. Swenden (2013) da el ejemplo de España, donde la revisión de la Constitución no requiere el consentimiento explícito de las entidades subnacionales. El rol de las regiones es entonces indirecto, depende de su representación en las instancias nacionales o en las instancias *ad hoc* creadas para la reforma constitucional, o de las lealtades territoriales de los representantes políticos.

³² Citado en Rodden (2005, Capítulo 2).

IV. LA DIMENSIÓN ‘AUTORIDAD FISCAL’ DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La autoridad de los gobernantes merece una atención especial, sobre todo la de los gobernantes subnacionales, también entendida como “autonomía”. Desde una perspectiva legal, el concepto de autonomía es definido por Weller y Wolff como “el poder de comunidades territoriales o étnicas, arraigado legalmente, para ejercer funciones públicas de manera independiente a otras fuentes de autoridad del estado, pero sujeto al orden legal global de éste”³³. Un punto importante de la autonomía es que la descentralización de la autoridad en modelos unitarios conlleva una configuración menos segura de la autonomía subnacional que en los modelos federales: en teoría, el nivel central puede revocar unilateralmente esta autonomía (Swenden, 2013), figura en principio no posible en un sistema federal. A pesar de estos riesgos, la autonomía subnacional es una figura consolidada de los regímenes de descentralización actuales.

Medir la autonomía fiscal puede resultar una tarea menos evidente que un cálculo cuantitativo de ingresos o gastos propios. Desde el nivel subnacional, los clásicos indicadores de ingresos y gastos pueden ocultar poderes de acción restringidos a la hora de administrar dichos recursos. Como Weingast (2007) menciona, los gobiernos centrales de muchos países en desarrollo sí descentralizan, pero con muchas cadenas y condiciones que comprometen los efectos de la descentralización. Evidentemente una delegación completa de autoridad tampoco es deseable: una autonomía legislativa y administrativa radical solo duplicaría los esfuerzos, los gastos o generaría sobre-regulación (Tanzi, 2002). Es así que se hace necesario definir esta autoridad, a través de distintas variables de autonomía fiscal, para poder comprender las preferencias de los distintos actores en cuanto a la dimensión cualitativa de la descentralización fiscal.

Los indicadores que se desarrollan a continuación permiten estudiar a la autoridad fiscal como una dimensión a parte entera de la descentralización fiscal, conjuntamente con los ingresos y los gastos. Esta lista de indicadores complementa otras medidas de autoridad fiscal ya existentes (Chapman et al., 2012; Hooghe, Marks, & Schakel, 2010; Sutherland, Price, & Joumard, 2006).

³³ Citados en Lluch (2012, p. 136).

4.1. INGRESOS

La potestad sobre impuestos y transferencias, componentes de los ingresos fiscales subnacionales, debe ser desagregada. Como bien menciona Bird (1999), en muchos casos de países en desarrollo, los niveles subnacionales no deciden qué impuestos cobrar, cuáles son las bases tributarias o cómo se los impone; aunque bien podrían tener bastantes ingresos, en realidad no tienen control sobre ellos. Para analizar los aspectos principales de la autoridad tributaria, hay que responder a ciertas preguntas: quién determina la base tributaria y la alícuota, quién administra la recaudación, cómo se asignan los hechos generadores y qué ingresos generan. En cuanto a las transferencias, es relevante saber qué tan discrecionales son éstas. Finalmente, se analiza cuál es el grado de estabilidad de los distintos ingresos.

A) Dominios tributarios e ingresos

En los países federales, la centralización –y no la descentralización de los dominios tributarios– habría sido la tendencia en el siglo veinte (Beramendi, 2008a). En los estados de origen unitario, el punto de partida sería más bien el de un gobierno central en posesión de todos los dominios tributarios. Los procesos de descentralización fiscal tienden más bien a la asignación de dominios tributarios a los distintos niveles subnacionales, como uno de sus componentes esenciales.

Es por lo tanto necesario saber qué dominios tributarios son asignados a los niveles subnacionales. Por ejemplo, un típico dominio tributario asignado a los gobiernos locales es el impuesto sobre los bienes inmuebles. Sin embargo, la asignación de este impuesto a nivel municipal no estaría exenta de problemas: las jurisdicciones pobres y rurales no serían capaces de recaudar ese ingreso de manera independiente, ya sea por falta de capacidades administrativas o por falta de una base tributaria (Bird, 2000b). Si bien las capacidades para generar nuevos impuestos pueden existir, las bases tributarias potenciales pueden mostrarse estrechas en términos de ingresos. En general, la existencia de dominios tributarios que generen ingresos significativos muestra una importante relación entre lo cuantitativo y la autonomía tributaria. Como menciona Barrios-Suvelza (2012), una entidad subnacional será cualitativamente más débil si, sin importar si sus ingresos totales aumentan, la participación de sus ingresos propios³⁴ disminuye.

³⁴ Qué se entiende por ingreso propio es una cuestión que puede tener consecuencias sobre otras variables, como por ejemplo la capacidad de endeudamiento. Oates (1972) propone que cuando exista un tipo de condicionamiento

El indicador A1 muestra una escala de posibilidades de autonomía tributaria en términos de ingresos y dominios. Se puede considerar para ello que unos dominios tributarios son sustanciales cuando estos significan, por ejemplo, más del 50% de los ingresos totales, entendidos como ingresos propios.

A1	Autoridad en ingresos tributarios
a	El gobierno subnacional no tiene dominios tributarios
b	El gobierno subnacional tiene dominios tributarios no significativos y capacidades de generación de dominios limitadas
c	El gobierno subnacional tiene dominios tributarios sustanciales
d	El gobierno subnacional tiene dominios tributarios sustanciales y amplias capacidades de generación de nuevos dominios

B) Base tributaria y alícuota

In developing countries, central ministries of finance guard against decentralizing taxing powers on grounds that this could compromise macroeconomic policy. Central governments in low income countries seem more willing to dedicate a share of national taxes for financing decentralized services than to decentralize rate setting powers. (Bahl, 2010, p. 25)

Una segunda pregunta sobre los ingresos tributarios es cuán autónomas son las decisiones sobre la base tributaria y las alícuotas. Por ejemplo, los gobiernos locales podrían tener dominios tributarios propios pero poca autoridad para definir la base tributaria y las tasas de estos impuestos. Varios autores concuerdan sobre la importancia de poder definir de la alícuota (Bahl, 2010; Bird, 2000a; Vehorn & Ahmad, 1997). Una de las posibles configuraciones que restringe la autonomía subnacional es que, si bien se asigna dominios tributarios a las entidades subnacionales, el nivel central siga siendo quien decide cuál es la base tributaria y la alícuota para dichos impuestos.

El indicador A2 muestra una escala de posibilidades de autoridad subnacional tributaria al respecto.

en las transferencias, estos recursos deben ser considerados como pertenecientes al nivel de gobierno que los recauda, normalmente el nivel central. En cambio, cuando no hay condicionamientos sobre las transferencias, la asignación de la propiedad de los recursos tendría que estar asignada al gobierno que incurre en el gasto. Para no generar confusiones, se entiende como ingreso propio solamente al generado por tributos propios, sin incluir ningún tipo de transferencia.

A2		Autoridad sobre la base tributaria y la alícuota
a		El gobierno subnacional no puede definir la base tributaria ni la alícuota
b		El gobierno subnacional puede definir la base tributaria y la alícuota con restricciones y supervisión del nivel central
c		El gobierno subnacional puede definir la base tributaria y la alícuota de manera independiente

C) Administración tributaria

La administración tributaria, que permite que los gobiernos subnacionales recauden impuestos (ya sean estos propios o compartidos), es un tercer componente de la autoridad fiscal. En este caso, se incluye también las capacidades de fiscalización que pueda tener un gobierno subnacional por sobreimpuestos que recibe pero que no administra.

El hecho de que existan administraciones tributarias subnacionales no impide que algunos aspectos administrativos puedan de todas maneras estar fuera del alcance del control subnacional. Uno de ellos es la posibilidad de generar acciones judiciales (Bahl, 2010), que en el caso de países de origen unitario significaría la necesidad de cierta descentralización de la justicia.

El indicador A3 de autonomía fiscal respecto a la administración tributaria recoge estos aspectos.

A3		Autoridad de administración tributaria
A		El gobierno subnacional no tiene administración tributaria propia
B		El gobierno subnacional tiene una administración tributaria propia
C		El gobierno subnacional tiene una administración tributaria propia y capacidades de fiscalización y judicialización

D) Transferencias y discrecionalidad

Las transferencias que reciben las entidades subnacionales pueden dividirse en automáticas y discrecionales. En las primeras están, por ejemplo, los porcentajes fijos de coparticipación tributaria que son transferidos de manera regular. En las segundas pueden estar distintas fuentes de ingreso cuya distribución es definida bajo criterios *ad hoc*. En principio, las transferencias que se hacen desde el nivel central y que tienen discrecionalidad guardan una relación negativa con la autonomía, puesto que están sujetas a las decisiones unilaterales de ese nivel, de acuerdo con sus intereses, mientras que las transferencias automáticas tienen más probabilidad de ser el resultado de negociaciones intergubernamentales.

El indicador A4 muestra la participación de los niveles subnacionales en el control de las transferencias.

A4 Autoridad sobre el carácter de las transferencias	
a	El gobierno subnacional no tiene control sobre las reglas que definen las transferencias que recibe
b	El gobierno subnacional tiene control o veto sobre las reglas que definen las transferencias que recibe

E) Estabilidad y potencialidad de los ingresos

Si bien las bases tributarias asignadas y la discrecionalidad que caracteriza a las transferencias pueden ser negociadas, es también importante ver qué cualidades tienen los hechos generadores de dichos ingresos. Por un lado, es posible que el crecimiento de estos ingresos dependa del esfuerzo propio de las administraciones subnacionales, sobre todo si se les asigna bases tributarias que pueden ser fiscalizadas. Por otro, es posible que los ingresos dependan de factores de mercado exógenos, por lo que la volatilidad de estos ingresos es mayor. Esto puede provocar que sea difícil establecer presupuestos estables a mediano y largo plazo, reduciendo también la autonomía de la entidad subnacional en cuanto a gestión presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El indicador A5 muestra ambas posibilidades.

A5 Estabilidad y potencial de ingresos	
a	El ingreso recibido por el gobierno subnacional depende más de su propia gestión que de eventos exógenos
b	El ingreso recibido por el gobierno subnacional depende más de eventos externos que de su propia gestión

4.2. GASTOS

Los gastos muestran también distintos problemas de autoridad fiscal. Una evaluación de la OCDE muestra que los ratios de gasto subnacional, vistos de manera cuantitativa, pueden ocultar problemas de autoridad sobre el gasto, con entidades subnacionales que terminan funcionando como agencias financiadas y reguladas por el nivel central y no como hacedores de política pública autónoma (Blöchliger, 2013). En esa línea, algunos autores dan más importancia a los gastos que a los ingresos. Por ejemplo, Gomes (2012) cree que si bien hay interés en saber cuán autónoma es la generación de ingresos subnacionales, es más importante

el grado de autonomía a la hora de asignar estos recursos, en términos de provisión de bienes públicos.

Los indicadores desarrollados a continuación muestran las opciones en cuanto a condicionalidad del gasto, relevancia y definición del mismo.

A) Condicionalidad

El gasto puede ser condicionado de dos maneras. Por un lado, una parte de los presupuestos subnacionales pueden estar preasignada a uno o varios sectores específicos, con montos de gasto mínimos o máximos. Por otro, se pueden establecer límites al tipo de gasto, ya sea este corriente o de inversión. Una excesiva condicionalidad, usualmente presente en las transferencias –y no en los ingresos propios sobre los cuales en principio se goza de total autonomía– reduce sin duda las opciones de generar la provisión de bienes públicos preferida por el votante. La preasignación de gastos reduce además la flexibilidad presupuestaria. Smart (2007) muestra por ejemplo que, en Colombia, solo los grandes municipios urbanos pudieron reasignar fondos de un programa a otro, ya que solo ellos contaban con recursos propios (no condicionados) para hacerlo.

El indicador A6 muestra las opciones en cuanto a autoridad sobre la composición del gasto, de acuerdo a los dos tipos de condicionalidad mencionados.

A6	Autoridad sobre composición del gasto
a	Los gastos del gobierno subnacional tienen altos índices de condicionalidad sectorial o por tipo de gasto
b	Los gastos del gobierno subnacional tienen niveles no significativos de condicionalidad sectorial o por tipo de gasto

B) Relevancia de los gastos

El hecho de que los niveles subnacionales de gobierno tengan una amplia lista de competencias no hace a un sistema más descentralizado automáticamente. Treisman (2002) se pregunta si un sistema donde los gobiernos locales son completamente responsables de una tarea A, y el gobierno central es completamente responsable por una tarea B, es más o menos descentralizado que otro donde la asignación de tareas es la inversa –¿descentralizar educación es más descentralizador que descentralizar salud?–. De la misma manera, será incorrecto pensar que existe más descentralización ahí donde existe una cantidad mayor de competencias descentralizadas, midiendo la descentralización solo por el número de competencias.

Por otro lado, en estados multinivel, es posible que la descentralización total de una competencia sea la excepción más que la regla. Bird (2000a) señala que una competencia donde la mayor parte del marco regulatorio y político está en manos del gobierno central, así como el financiamiento, no puede ser considerada como realmente descentralizada. Es por ello que el análisis de la concurrencia competencial entre dos o más niveles de gobierno puede ser relevante. La concurrencia conlleva problemas más allá de la coordinación entre actores. Como bien menciona Rodden (2003), cuando dos o más niveles de gobierno intervienen en la legislación e implementación de una competencia –además del financiamiento–, el votante tiene dificultad para identificar y premiar o castigar una mala gestión.

En términos fiscales, tiene sentido medir la importancia de una competencia utilizando la importancia del gasto relacionado. Será así más autónoma una descentralización de pocas competencias, pero de amplio peso presupuestario, que la descentralización de muchas competencias con peso presupuestario bajo.

El indicador A7 muestra dichas opciones sobre la relevancia del gasto autonómico.

A7	Autoridad sobre la relevancia del gasto
a	El gobierno subnacional tiene asignadas competencias con niveles insustanciales de gasto
b	El gobierno subnacional tiene asignadas competencias con niveles significativos de gasto

C) Autoridad sobre la asignación del gasto

También es relevante conocer el proceso de asignación de las distintas competencias a los niveles autonómicos, ya que las entidades subnacionales podrían tener asignadas competencias que no han realmente elegido asumir, o que distorsionan sus decisiones sobre el nivel de provisión de servicios públicos deseado. El proceso de asignación de competencias, que puede incluir la voluntariedad de la entidad recipiente, refleja por lo tanto el grado de autonomía de una entidad para configurar su gasto. Al respecto, Aja y Colino (2014) consideran que la no subordinación, por lo menos en el caso español, además de favorecer la predominancia de modos multilaterales de coordinación (y no bilaterales), conduce hacia una asignación simétrica de competencias en el largo plazo, y por lo tanto, estructuras de gasto similares entre entidades de un mismo nivel de gobierno.

El indicador A8 muestra las opciones en cuanto a asignación competencial.

A8	Autoridad sobre la asignación de competencias
a	El gobierno subnacional no tiene autoridad para reclamar o rechazar nuevas competencias
b	El gobierno subnacional puede pedir o rechazar ciertas competencias
c	El gobierno subnacional puede negociar la asignación de cualquier competencia, dentro de los límites constitucionales

4.3. DEUDA Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La gestión de la deuda complementa a la gestión de impuestos y transferencias. El indicador A9 muestra las posibilidades que tienen los gobiernos subnacionales para gestionar autónomamente esta variable.

A9	Autoridad en cuanto a deuda
a	El gobierno subnacional no tiene posibilidad de decidir sobre la contratación de deuda pública
b	El gobierno subnacional tiene facultades limitadas o monitoreadas para endeudarse
c	El gobierno subnacional puede endeudarse libremente

El manejo presupuestario es una última categoría donde se puede evaluar la autoridad fiscal subnacional. Un importante grupo de reglas está ligado al proceso presupuestario: la capacidad de mover recursos de una partida a otra, el monitoreo de los mismos, su modificación, su aprobación.

El indicador A10 muestra dos posibilidades en cuanto a autonomía presupuestaria subnacional.

A10	Autoridad presupuestaria
a	El gobierno subnacional tiene limitaciones sobre el balance presupuestario, no puede modificar libremente su presupuesto y debe reportar su ejecución
b	El gobierno subnacional no tiene limitaciones sobre el balance presupuestario, puede modificar su presupuesto libremente y no reporta sobre su ejecución

4.4. ALCANCE NORMATIVO DE LA AUTORIDAD FISCAL

Los indicadores de autoridad fiscal de esta sección deben abordar una cuestión conexa relevante. Los estados traducen las decisiones en cuanto a autoridad fiscal (también aquellas sobre el reparto de los recursos) en normas. El lugar donde esté definida la asignación de recursos, responsabilidades y autoridad es por lo tanto de importancia para ver la estabilidad de esta autonomía.

El nivel normativo más alto donde pueden definirse los acuerdos fiscales intergubernamentales es la Constitución, donde existe estabilidad, pero a su vez poca flexibilidad. Un nivel más bajo de normativa, como un decreto del órgano del ejecutivo, tendrá el efecto contrario: alta flexibilidad con baja estabilidad, mientras que la ley es un paso intermedio.

En modelos de estado en evolución, es necesario saber si las instancias en las que se aprueban los acuerdos resultantes de las negociaciones también evolucionan, involucrando a otras instancias además de los órganos ejecutivo y legislativo nacionales, como por ejemplo los poderes constituyentes. El indicador A11 no se concentra tanto en el tipo de norma, como en las instancias de aprobación necesarias para aprobar los distintos aspectos de la descentralización fiscal. El cambio constitucional es el escenario más complejo, que podría ocurrir inclusive en escenarios que prescinden de la participación directa de los actores subnacionales; un segundo escenario de carácter más federal incluiría la necesidad de aprobación de los acuerdos por parte de los gobiernos subnacionales; en tercera instancia están los acuerdos que emanan del órgano legislativo nacional; finalmente, el lugar para establecer los parámetros de autonomía fiscal de manera menos coordinada con los gobiernos subnacionales son las decisiones del órgano ejecutivo nacional (decretos, resoluciones ministeriales).

A11	Nivel normativo de la autoridad fiscal
a	Las reglas sobre autoridad fiscal están definidas en la Constitución
b	Las reglas sobre autoridad fiscal necesitan del acuerdo de la entidad subnacional
c	Las reglas sobre autoridad fiscal son negociadas en el órgano legislativo nacional
d	Las reglas sobre autoridad fiscal son definidas por el órgano ejecutivo nacional

SEGUNDA PARTE

ESTUDIOS DE CASO: BOLIVIA Y ECUADOR

V. BOLIVIA

Bolivia es un país de origen unitario dividido en nueve departamentos –nivel administrativo intermedio– y 339 municipios³⁵. Tiene un régimen presidencialista y su órgano legislativo nacional está compuesto por una cámara de diputados con 130 representantes electos por sistema mixto –circunscripciones uninominales y plurinominales– y una cámara de senadores con 36 miembros (27 antes de 2009) electos por circunscripción departamental. El periodo de mandato es de cinco años.

Los gobiernos del nivel intermedio son las nueve gobernaciones (hasta 2005, las administraciones departamentales eran prefecturas, con prefectos designados por el nivel central), cada uno con un gobernador, máxima autoridad del órgano ejecutivo. Desde 2009, los departamentos tienen también asambleas legislativas departamentales –electas al mismo tiempo que los gobernadores–, en remplazo de los consejos departamentales que fueron creados en 1995. Hasta 1995, los departamentos estaban administrados por el gobierno central, a través de agencias denominadas Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD), basadas en las capitales de departamento. Estas CRD tenían varias críticas, incluyendo sus propias tendencias hacia el centralismo a nivel departamental (Ardaya & Romero, 1988).

Los gobiernos locales han tenido dos periodos característicos. El primero ha durado hasta 1993, donde existían administraciones locales solo en las áreas urbanas, con alcaldes y concejos municipales electos, mientras que las áreas rurales estaban prácticamente abandonadas por el estado. Desde 1993 todo el territorio nacional tiene alcaldes y concejos electos.

5.1. LAS GRANDES REFORMAS FISCAL Y DESCENTRALIZADORA 1985-1995

Bolivia nació como un país de origen unitario en 1825 y apenas cincuenta años después tuvo los primeros serios debates sobre su modelo de estado. En el año 1876, bajo el liderazgo del caudillo regionalista Andrés Ibañez, el departamento de Santa Cruz se declaró como un estado

³⁵ Aunque varios de estos municipios transitan hacia un modelo de autonomía indígena, a principios de 2017 solo un gobierno local de los 339 tiene estatuto de autonomía indígena.

federal, sufriendo el siguiente año la derrota ante el régimen nacional. En la proclamada “guerra federal” (una guerra civil) de 1898-1899, el gobierno central es trasladado de la ciudad de Sucre a la de La Paz.

Desde el punto de vista fiscal, los primeros indicadores de descentralización se manifiestan en 1938. Ese año el presidente Busch asignó por ley una regalía del 11% a los departamentos productores de hidrocarburos, en específico a la regionalista Santa Cruz, aunque en realidad estas regalías recién empezaron a ser pagadas en los años 1960. La importancia de esta asignación hecha hace casi 80 años atrás es tal que en la actualidad esta regalía está establecida en la Constitución³⁶.

Desde el año 1982 Bolivia goza de un régimen democrático ininterrumpido. Aunque una verdadera discusión sobre la descentralización del estado solo podía darse en un contexto de completa superación del régimen dictatorial, ciertas demandas regionales empezaron a reclamar descentralización antes del cambio de régimen –en 1981–, a través de Comités Cívicos departamentales liderados por el Comité Pro-Santa Cruz (CPSC). Estas asociaciones civiles reúnen sobre todo empresarios prominentes de cada departamento, los cuales representan distintos intereses regionales. EL CPSC fue el primero en ser creado, en el año 1950, y ha sido históricamente y es aún el más activo. En el gobierno 1982-1985 de Siles Zuazo, la discusión sobre la descentralización regional empezó a tener un carácter público, sin embargo, este primer gobierno democrático logró evitar el debate legislativo posponiendo una propuesta de Ley de Descentralización Administrativa y creando más bien un Comité Nacional de Descentralización Administrativa³⁷ que dilató la discusión.

En 1985 asume un nuevo gobierno dirigido por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), aplicando rápidamente medidas drásticas de corte liberal para combatir la hiperinflación y la crisis económica, que incluyeron la desregularización de precios, mercados de trabajo, tasas de interés y comercio internacional. En términos fiscales, la reforma tributaria de 1986, a través de la Ley 843, marca un punto de quiebre tanto para la política fiscal nacional como para el proceso de descentralización: más de 400 tasas y un centenar de impuestos locales y universitarios fueron eliminados (Cabezas, 1990). De acuerdo con la letra de la Constitución

³⁶ Finot (1990) muestra otro hecho interesante: una primera coalición departamental entre los representantes de los departamentos de Beni y Santa Cruz. Los primeros apoyaron la asignación del 11% para Santa Cruz, bajo la condición de que el 3% de este importe esté destinado a la “integración” de ambos departamentos.

³⁷ Decreto Supremo 20281, 05/06/1984.

de 1967 mencionaba que todo tributo nacional tenía que ser aprobado por el senado³⁸, la Ley 843 reforzó el control del nivel nacional sobre la tributación autonómica, eliminando el poder tributario de departamentos y municipios y reduciendo el del nivel local; la pérdida de estas fuentes de ingreso es vista como una falta de vocación municipal por parte de los legisladores nacionales (C. H. Molina, 1994), en una primera muestra de la primacía de las lealtades partidarias por sobre las territoriales en los debates, con implicancias sobre el reparto fiscal intergubernamental.

La situación generada por la Ley 843, si bien fue beneficiosa para recomponer los ingresos tributarios del estado y expandir la base impositiva a través de un sistema de solo nueve impuestos nacionales, generó una alta desigualdad a nivel subnacional. Pocos municipios y departamentos se beneficiaron por la asignación de ingresos, ya que el 20% de coparticipación tributaria asignada a las entidades subnacionales se distribuía de acuerdo a la dirección legal del contribuyente³⁹. La Tabla 6 muestra el reparto intergubernamental de los nueve impuestos creados por la Ley 843 y de la regalía departamental creada en 1938.

Otro dato importante de la gestión de gobierno 1985-1989 del MNR es un primer intento fallido en 1987 de descentralizar los servicios de educación y de salud a los departamentos. La propuesta fue tanto más sorprendente ya que planificaba descentralizar estos sectores de manera asimétrica: a los departamentos (CRD) en el caso de los servicios rurales y a los municipios en el caso de los servicios urbanos –propuesta lógica en todo caso puesto que, como se mencionó anteriormente, hasta 1993 no existían municipios a nivel rural. Para financiar estos servicios, se utilizarían tres recursos: el 20% de la coparticipación tributaria subnacional creada por la Ley 843 (que no entró en el detalle respecto a las responsabilidades de gasto correspondientes a este 20%), un nuevo impuesto sobre el consumo de hidrocarburos y sus derivados, y un nuevo fondo denominado Fondo de Desarrollo Regional (FDR). El partido cogobernante, Acción Democrática Nacionalista (ADN), no fue receptivo a esta propuesta de descentralización, que probablemente tenía como objetivo más el debilitar a los sindicatos de profesores y médicos que el de responder a las demandas de las regiones (F. Molina, 1997a); es más, tampoco el CPSC apoyó el plan, considerando que no era la descentralización que ellos

³⁸ Molina (1994) da el ejemplo de una tasa creada a nivel del municipio de Santa Cruz, sobre los dueños de ganado, que fue cambiada a una tasa sobre los comerciantes de ganado por el senado nacional, sin sustento alguno.

³⁹ Este ingreso fue clasificado como ingreso propio, y no como transferencia, de las corporaciones regionales de desarrollo existentes a nivel departamental en ese tiempo y de los municipios. (Medina & Galindo, 1997).

buscaban (F. Molina, 1997a, p. 102). Con los comités cívicos, sindicatos y el partido socio de la coalición en contra, el gobierno terminó abandonando pronto esta propuesta.

Tabla 6. Régimen de coparticipación de la Ley 843

Régimen Ley 843	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal
1. Impuesto al valor agregado (IVA)		
2. Régimen complementario al IVA (RC-IVA)		
3. Impuesto a la renta presunta de las empresas (IRPE)	Todos los impuestos, exceptuando sobre la propiedad rural y el régimen simplificado:	Municipios y departamentos:
4. Impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes (inmuebles y vehículos) (IPBI, IPVA)	75% gobierno nacional	Según la dirección legal del contribuyente
5. Impuesto especial a la regularización impositiva	10% departamentos (CRD)	
6. Impuesto a las transacciones (IT)	10% municipios	
7. Impuesto a los consumos específicos (ICE)	5% universidades	
8. Rentas aduaneras		
9. Régimen simplificado*		
10. Regalías (1938)	12% departamentos	Departamentos productores: 11% Beni y Pando: 0,66% and 0,33%° respectivamente

*Decreto Supremo 21521 (1987) °Ley 981 (1988).

Elaboración propia. Fuente: Ley 843.

Hasta 1989, las coaliciones de gobierno –tanto la Unión Democrática Popular (UDP) de Siles Zuazo como la alianza MNR/ADN– esquivaron cualquier intento de descentralización política. En la campaña electoral para las elecciones de 1989, la descentralización terminó inevitablemente siendo un tema de debate. Tanto el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) como el MNR propusieron incrementar los ingresos de las entidades subnacionales del 20% al 25% de los ingresos de la Ley 843. En términos de distribución, el MNR no podía ir en contra de su propia política de 1986: este 25% no sería repartido de acuerdo a otro tipo de fórmula que no sea la dirección legal, aunque sí proponía reducir las distorsiones que este

reparto generaba, a través de la utilización del FDR como mecanismo de ecualización (FES-ILDIS, 1989).

El acuerdo de gobierno para el periodo 1989-1993 entre el MIR y ADN dio nuevas esperanzas a las demandas descentralizadoras. Sin embargo, el ímpetu descentralizador, que no había perdido fuerza, tuvo que resignarse por doble partida durante este periodo. En 1991, el MIR confesó que “el Congreso Nacional no est[aba] listo para efectuar grandes reformas”⁴⁰ y terminó aprobando una muy criticada Ley de descentralización, apodada “ley locomotora”, que no significó en realidad ningún avance en términos de descentralización.

A pesar de que a nivel político nacional las demandas descentralizadoras acumulaban una nueva postergación, a nivel técnico el avance era distinto. Algunos investigadores considerados como los primeros “municipalistas”, como Carlos Hugo Molina, Rubén Ardaya o Iván Finot, y partidos políticos como el Movimiento Bolivia Libre, empezaron a idear y discutir propuestas de descentralización a niveles más bajos que el regional. Por otro lado, ya en 1988 el gobierno creó un equipo técnico, el proyecto EMSO⁴¹, para dar mayor sustento técnico a las propuestas de descentralización desde el estado. Una vez que se formó la alianza MIR/ADN en 1989, el proyecto empezó a socializar sus estudios. El proyecto reconoció que el país tenía una fuerte estructura socioeconómica asimétrica: bases económicas heterogéneas, diversos grados de urbanización y de desarrollo institucional (EMSO-Regional, 1989). Se evidenció que las regiones con mejor situación eran los tres departamentos más poblados –La Paz, Cochabamba y Santa Cruz–, los cuales recibían más del 90% de los recursos distribuidos por la coparticipación tributaria definida en la Ley 843. El proyecto EMSO propuso eliminar la asignación tributaria basada en la dirección del contribuyente y cambiarlo por una asignación basada en el lugar donde sucedía el hecho imponible (Troche & Galindo, 1990). El proyecto EMSO también apoyaba una descentralización progresiva y asimétrica, y en sus primeros documentos de trabajo llegó a sugerir la asignación del 40% de los ingresos tributarios totales a los niveles subnacionales, para cubrir la asignación de las responsabilidades de educación, salud y caminos al nivel departamental⁴²; estos recursos serían distribuidos según criterios poblacionales. Por otro lado, proponía que cualquier impuesto o regalía sobre la explotación

⁴⁰ F. Aramayo, citado en Toranzo (1991).

⁴¹ El Proyecto EMSO (*Economic Management Strengthening Operation*) apoyado por el Banco Mundial empezó a operar en 1988 y cerró en 1995.

⁴² El proyecto consideraba que mientras la norma sobre municipios no cambie para reformar su carácter puramente urbano, el gobierno local no podría ser considerado como un nivel de gobierno a parte entera (Barrón, 1990). Esa podría ser una razón por la cual no se incluía al nivel local como un receptor de políticas habilitado.

de recursos naturales debería asignarse al nivel departamental como competencia privativa de este nivel. Por último, EMSO no rechazaba la idea de que se generen nuevas fuentes de ingresos a nivel departamental, bajo las líneas de control definidas desde el nivel nacional por la Ley 843. Los municipios, al cual el proyecto no consideraba un nivel de gobierno en sí, tendrían esta potestad por delegación desde el nivel departamental (Barrón, 1990).

Lo cierto es que además de la “ley locomotora”, que solo repetía lo ya dicho por la Constitución vigente en su momento (C. H. Molina, 1994), el gobierno MIR/ADN se dedicó más bien a generar más transferencias discrecionales. Cinco fondos distintos generaron distorsiones en la asignación de recursos territoriales; peor aún, por lo menos un 60% de estos fondos terminaba siendo asignado a los departamentos que más se beneficiaban de la Ley 843: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (Medina & Galindo, 1997).

En enero de 1993, el senado recibió un nuevo proyecto de ley de descentralización hecho por su comisión de desarrollo regional. El mismo proponía las siguientes alternativas de carácter fiscal:

1. En cuanto a la transferencia de responsabilidades, una primera opción era la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales receptores. Una segunda opción era transferir de entrada las siguientes responsabilidades a los departamentos: salud, educación, vías secundarias, desarrollo agrícola, saneamiento básico. El senado escogió la primera opción; posteriormente la cámara de diputados modificó la redacción para hacer una combinación de ambas opciones: los departamentos recibirían educación y cultura, salud y vías de manera gradual (como en versiones iniciales hechas por EMSO).
2. En cuanto a la asignación de nuevas fuentes de ingresos, una primera opción era mantener la distribución hecha por la Ley 843 (opción escogida por el senado) y una segunda era de incrementar el 10% de coparticipación de los departamentos a 35%, a ser distribuida en base a varios factores: población, pobreza, desarrollo, extensión territorial y esfuerzo fiscal⁴³. Otras fuentes de ingresos serían asignadas a las regiones para que puedan asumir luego más responsabilidades. La cámara de

⁴³ El Comité Cívico de La Paz, uno de los departamentos más beneficiados por la asignación de la Ley 843, sugirió un 35% de asignación a los departamentos, sin por ello cambiar la distribución basada en la dirección legal del contribuyente (F. Molina, 1997a).

diputados agregó un factor de distribución, la coparticipación tributaria (aunque no es precisamente un factor de distribución).

3. En cuando a los esquemas de compensación, un nuevo Fondo Nacional de Compensación Departamental sería creado. La cámara de senadores asignó un 8% adicional de coparticipación tributaria a este fondo. La cámara de diputados eliminó cualquier alusión al monto o porcentaje de recursos a ser asignados.

Toda esta discusión resultó políticamente infructuosa al final, puesto que el proyecto fue puesto de lado, pero permitió un debate más amplio sobre el modelo de descentralización. Por ejemplo, Laurent Thévoz, parte del equipo EMSO, mostró la difícil elección entre más ingresos y más autoridad, al oponerse a la posibilidad de salir de una asignación imperfecta (Ley 843) con amplia autoridad –si bien solo para los departamentos y los municipios urbanos– para entrar a una asignación más discrecional, donde el nivel nacional tendría más control sobre la distribución de los recursos, aunque eso signifique más ingresos subnacionales. Por otro lado, también se oponía a las negociaciones bilaterales para el traspaso de responsabilidades de gasto; si bien esto significaba una mayor autonomía, también significaba la posibilidad de empezar a generar un modelo asimétrico de descentralización del gasto⁴⁴. Mario Galindo⁴⁵, otro miembro de EMSO, también mostró su oposición a la posibilidad de que se genere un modelo competencial asimétrico, proponiendo más bien reforzar la concurrencia entre niveles de gobierno, para cada una de las competencias importantes como educación o salud. Definitivamente el modelo asimétrico de la fallida propuesta de 1987 quedaría desechado como vía de descentralización.

A) La Ley de Participación Popular (LPP) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA)

Para Nickson (2005), la tributación local tiene sus orígenes en la presión ciudadana para tener servicios públicos básicos que necesitan de recursos para ser sostenibles. En este sentido, los gobiernos bolivianos de la época carecían ciertamente de reacción y de recursos para proveer estos bienes locales. Más aún, existía un factor estructural, el cambio demográfico entre ciudades y campo, que generaba presiones para mejorar esta provisión (probablemente también modificó lentamente las preferencias de los actores nacionales): en 1976, 42% de la población

⁴⁴ Citado en F. Molina (1997b, pp. 146-147).

⁴⁵ Citado en F. Molina (1997b, p. 148).

era urbana, en 1992 este porcentaje era de 58%, con 44% concentrado en las diez ciudades más importantes. Solo los gobiernos municipales podían planificar tal expansión urbana y generar tributos de ella.

La propuesta de la Ley 843 al respecto fue conservadora. La ley establecía tres impuestos sobre propiedades: inmuebles rurales, inmuebles urbanos y vehículos, de los cuales los últimos dos estaban parcialmente asignados a los municipios urbanos. La participación municipal en el impuesto a los bienes inmuebles era de 0,35% y en el impuesto a los vehículos de 1%. Estos importes, combinados con capacidades locales bajas, generaban escasos recursos y dependencia de los municipios urbanos hacia las transferencias. La Ley 1551 de Participación Popular de 1994 asignó los mismos tres impuestos a los municipios, tanto urbanos como rurales (que la misma ley creó). Sin embargo, el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles rurales no fue realmente aplicado. Si bien algunos investigadores apoyaban la tributación de la propiedad rural (Finot, 1990), las reformas agrarias y de propiedad rural del mismo gobierno del MNR mantuvieron exentas del pago del impuesto a la pequeña propiedad rural y a la propiedad de comunidades indígenas. Una ley posterior (Ley 1606 de diciembre de 1994) – hecha para adaptar la Ley 843 al nuevo modelo descentralizado y a otras reformas liberales concurrentes– fusionó los impuestos rural y urbano a los bienes inmuebles, pero mantuvo de todas maneras las excepciones que afectaban a la mayor parte de la propiedad rural. Esta Ley 1606 también creó otro impuesto municipal, a las transferencias (excepto primera venta) de bienes inmuebles y vehículos.

La asignación al 100% de estos impuestos al nivel local confrontó dos problemas. El primero era una ausencia de capacidades no solo en los nuevos municipios del área rural sino también en los ya existentes urbanos. El segundo fue una significativa diferencia entre las bases impositivas rurales y urbanas, basada en las características poblacionales y ampliada por las exenciones sobre la propiedad rural, diferencia no compensada por ningún esquema de ecualización. Esta diferencia sigue teniendo consecuencias directas en la contrastada dependencia a las transferencias entre los municipios urbanos y los rurales, y por ende en sus preferencias. Adicionalmente, la facultad de crear nuevos dominios tributarios no fue asignada a los gobiernos locales, por lo que aquellos municipios que hubiesen podido ampliar sus ingresos no tuvieron la posibilidad de hacerlo.

Además de los impuestos locales, la segunda base fiscal de la LPP fue el régimen de coparticipación. La primera decisión fue cambiar la manera en la cual se distribuían los

ingresos subnacionales. La Ley 843 asignaba 10% de los impuestos coparticipables a los departamentos, a través de las CRD, y 10% a los municipios, aunque esta aparente proporcionalidad de la distribución vertical era bastante inequitativa horizontalmente, en ambos niveles, debido a la asignación de los ingresos de acuerdo al domicilio del contribuyente. La LPP, puesto que fue municipalista y poco generosa con los departamentos, asignó el 10% de los departamentos a los municipios, por lo que estos últimos pasaron a tener el 20% de la coparticipación tributaria. Esta decisión tenía un efecto práctico, ya que era fiscalmente neutra para las finanzas del gobierno nacional, el cual no tuvo que aumentar los recursos a ser distribuidos a nivel subnacional. Después de la Ley 843, los cambios siguientes fueron la creación de un impuesto sobre la transmisión gratuita de bienes en 1987 y otro sobre las salidas aéreas al exterior en 1992, cuya coparticipación con los niveles subnacionales no era sustancial debido a la recaudación limitada de ambos tributos. La LPP también tenía una virtud política: ninguna fuerza regional podía negar que efectivamente se trataba de una medida descentralizadora, ya que alcanzaba a las largamente olvidadas comunidades rurales en todo el territorio nacional, de manera directa. En realidad no se estaba afectando a ningún gobierno, ya que las perdedoras, las CRD departamentales, no eran más que administraciones del órgano ejecutivo nacional.

El cómo distribuir horizontalmente el 20% asignado al nivel local fue motivo de amplia discusión. La posibilidad de utilizar la extensión geográfica como factor de distribución fue abandonada –Galindo⁴⁶ calculó que este factor hubiese dado demasiado ingreso a los departamentos de Beni y Santa Cruz– junto a otros factores para los cuales se contaba con menos indicadores, por lo que el factor poblacional fue el único que quedó; para ello se utilizaron los datos del censo de población de 1992. El presidente Sánchez de Lozada, quién fue Ministro de Planeamiento cuando la Ley 843 que el mismo ayudó a preparar fue aprobada en 1986, creía que una fórmula sencilla sería fácilmente entendible por la sociedad civil (Sánchez de Lozada & Faguet, 2014). Si bien el MBL, socio de gobierno, e inclusive el vicepresidente Cárdenas creían que la asignación por población no era la mejor, sí la consideraron mejor que la fórmula de la Ley 843 (Cárdenas, 1997). El eje central La Paz/Cochabamba/Santa Cruz vio reducida su parte de los fondos de un 92% a un 70% del total coparticipable, una vez que las 311 entidades locales creadas por la LPP empezaron a recibir

⁴⁶ Citado en F. Molina (1997b, p. 224).

su parte por población. Solo el municipio de La Paz y algunos municipios fronterizos que recibían impuestos por importaciones salieron perdiendo con el nuevo reparto.

Igual de importante fue la asignación de nuevas responsabilidades de gasto a los municipios, entre las cuales estaban funciones en salud, educación (no en términos salariales ni de contratación de personal) y vías locales. Esta lista estaba en todo caso fuera de negociación; todos los municipios recibieron las mismas responsabilidades y no había posibilidades de asimetría. Otros cambios generados por la LPP están relacionados más a la autoridad fiscal que al ingreso o gasto. La Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 mencionaba que los gastos en personal no debían exceder el 50% de los ingresos totales de los municipios (urbanos); la LPP redujo este porcentaje a un máximo de 10% de la coparticipación a ser utilizada en gastos corrientes. Este límite fue cambiado poco tiempo después, una vez vistos los efectos reales de la LPP, pero mostraba un deseo de condicionar el gasto que aún sigue presente. La autoridad fiscal asignada al nivel local por la LPP fue en ese respecto limitada.

El proyecto EMSO propuso varias opciones en cuanto a tributación subnacional, no solo para el nivel local sino también para el departamental. Propuso la creación de tres niveles de administración tributaria –nacional, departamental y local– y la asignación de los impuestos al consumo de tabaco y alcohol al nivel intermedio (Troche & Galindo, 1990). La promulgación de la LPP y los acontecimientos políticos del momento en cuanto a descentralización dejaron a los departamentos, en un primer momento, sin administraciones ni bases impositivas. Estos límites sobre los ingresos departamentales y su rol en el nuevo estado descentralizado fueron el resultado de doce años de debate regional en democracia.

Desde un punto de vista fiscal, Molina (1994), del equipo que preparó la LPP, hacía hincapié en los costos que acarrearía un nuevo aparato burocrático a nivel intermedio. Las administraciones de ese momento, las CRD, también eran vistas solo como lugares de corrupción y de gastos improductivos; entre un 65% a 75% de sus gastos eran gastos corrientes sin impacto sobre la inversión pública (Cárdenas, 1997). Si bien las CRD fueron mantenidas en la LPP, ya no recibían el 10% de los fondos coparticipables que la Ley 843 les había asignado.

A nivel departamental, la fuente de ingreso más importante resultaron ser las regalías por hidrocarburos. Las primeras demandas por la asignación de este ingreso se pueden encontrar a finales de los años 1920. Pruden (2008) cree que existe una relación entre la crisis económica de aquellos años (internacionalmente empezaba la Gran Depresión), los intentos de llamar a

una convención constitucional hechos por el entonces presidente Hernán Siles, y las concesiones hechas a las demandas regionales. Estas demandas se transformaron en el 11% asignado a los departamentos productores de hidrocarburos en 1938 (porcentaje que sigue vigente actualmente) bajo propuesta de Víctor Paz Estenssoro, representante de Tarija en ese momento y luego presidente nacional en distintas ocasiones, la última en el periodo 1985-1989. La reforma de esta asignación departamental ha sido discutida varias veces, Finot (1990) por ejemplo, sugería su eliminación completa, ya que veía a las regalías como la fuente principal de desigualdad horizontal⁴⁷; lo cierto es que la reforma de esta regalía asimétrica nunca llegó a concretarse.

La discusión sobre el financiamiento departamental de principios de los 1990 se centró entonces en qué otras fuentes de ingresos aparte de las regalías podían ser asignadas al nivel intermedio. En 1991, Juan Carlos Urenda, prominente figura regionalista de Santa Cruz, propuso asignar a los departamentos entre 25% y 30% de los impuestos nacionales recaudados según la dirección legal del contribuyente, más un fondo de compensación (Toranzo, 1991). Durante el periodo legislativo 1989-1993, el Comité Cívico del departamento de La Paz propuso que los departamentos tengan un 35% de los impuestos coparticipables; este 35% más el 10% de los municipios y el 5% de las universidades harían un reparto de 50/50 entre el nivel central y las entidades subnacionales y universitarias. Peláez (1996) propuso asignar los impuestos sobre la propiedad de inmuebles y vehículos a los departamentos. El traspaso del 10% de coparticipación de las CRD a los municipios, decidida en la LPP, dejó a los partidarios de la descentralización departamental fuera de juego; fiscalmente, el nivel intermedio quedaba con dos fuentes de ingresos, además de las regalías: el Fondo Compensatorio Departamental (FCD) y un nuevo impuesto sobre el consumo de hidrocarburos y sus derivados (IEHD), creado por la Ley 1606 de fines de 1994.

El nuevo FCD también fue objeto de varias modificaciones. La primera demanda de las regiones era que el FCD tenga como recursos el 6% de los ingresos de la Ley 843. Cuando el senado aprobó el proyecto de ley de descentralización en enero de 1993, este porcentaje había subido al 8%. Sin embargo, el proyecto de ley fue archivado y en su lugar la siguiente legislatura aprobó la LPP. En un principio el fondo no tenía recursos específicos y las regiones aceptaron la formula donde todo departamento por debajo del promedio nacional de regalías

⁴⁷ Finot probablemente subestimaba la desigualdad del reparto hecho por la Ley 843; en todo caso, sí estaba a favor de que existan tributos departamentales, bajo una única administración tributaria nacional (Finot, 1990).

per cápita recibiría estos fondos. Según este cálculo, en el primer año de funcionamiento del FCD solo La Paz y Potosí recibieron estos fondos (Peláez, 1996). La nueva Ley de Descentralización Administrativa (LDA) que complementó a la LPP puso más bien un límite al financiamiento del FCD, el cual no podría sobrepasar el 10% del nuevo IEHD. Si la fórmula de cálculo del FCD sobrepasaba este límite, el fondo debería ser distribuido proporcionalmente entre todos los beneficiados.

En cuanto al IEHD, un impuesto al consumo específico creado en diciembre de 1994, este fue originalmente asignado en un 100% al nivel central de gobierno, para cubrir gastos en educación y salud. Los comités cívicos departamentales presionaron para que este impuesto sea compartido con el nivel intermedio, llamando a paros durante el mes de enero 1995; el gobierno les prometió el equivalente al 0,75% del PIB, que sería repartido entre departamentos según una fórmula a ser decidida luego. Sin embargo, en un primer proyecto de ley de descentralización departamental de mayo de 1995, aparte de las regalías y el FCD, ninguna de las opciones –IEHD o 0,75% del PIB– aparecía (Peláez, 1996). Tras nuevas negociaciones, el 25% del IEHD fue finalmente incluido en la redacción de la LDA, bajo la siguiente distribución interdepartamental: un 12,5% sería repartido a partes iguales entre los nueve departamentos y un 12,5% se repartiría según el tamaño poblacional de cada uno de estos. Esta fórmula estaba diseñada para limitar la distribución de más recursos al eje central La Paz/Cochabamba/Santa Cruz, que hubiesen tenido más recursos si el reparto hubiese sido solo por población.

La LDA asignó a las prefecturas una lista de responsabilidades bastante concurrente con aquella de los municipios. Si bien algunas actividades económicas de menor grado fueron asignadas a los departamentos, el alcance general de las responsabilidades del nivel intermedio fue menor a las dadas a los municipios. Al igual que estos, los departamentos no tenían posibilidad alguna de modificar el catálogo competencial asignado de forma simétrica. De la misma manera que la LPP, la LDA puso límites al gasto departamental; más del 85% de las regalías, IEHD y FCD tenía que ser usado en programas de inversión, al igual que el 100% de cualquier crédito que tomaran, mientras que el 15% restante era el límite para el gasto corriente.

Por último, el gobierno 1993-1997 de Sánchez de Lozada efectuó dos reformas sectoriales adicionales (además de la de hidrocarburos, que a efectos de la distribución fiscal intergubernamental solo confirmó el reparto de regalías pre-existente al nivel departamental).

La primera corresponde al sector minero⁴⁸, donde los titulares de concesiones mineras pagarían patentes anuales, de las cuales un 30% se asignó a los municipios. Estas patentes se reparten de manera desigual, dependiendo de la importancia de la concesión minera en cada municipio. Lastra (2004) calcula que para el año 2000, 81% de los municipios del país realizaba actividades de minería, aunque la recaudación total por la patente minera era, para el total de municipios, de medio millón de dólares (comparados con \$US 186 millones de coparticipación tributaria para el mismo año).

La segunda reforma sectorial con impacto en las finanzas subnacionales es la forestal⁴⁹. La nueva norma generó dos tipos de patentes, de aprovechamiento y de desmonte, y para ambas hizo partícipes a prefecturas y municipios. De la patente de aprovechamiento, las prefecturas recibían el 35% y los municipios 25%. De la patente de desmonte, las prefecturas y municipios recibían cada una el 25%. Lastra (2004) estima que un tercio de los municipios del país recibía recursos por concepto de estas patentes, por un total de \$US 2,5 millones para el año 2000, cifra superior a la recaudación por patentes mineras pero de todas maneras menor comparada a los recursos por coparticipación. Por su peso fiscal, estas reformas sectoriales no modifican las bases del modelo de LPP/LDA mencionado.

B) Factores de cambio, negociación y resultados

Durante el periodo 1985-1997, la cámara de diputados fue elegida a través de un sistema de representación proporcional con listas cerradas, donde los nueve departamentos se constituían en distritos electorales de acuerdo a su peso poblacional (con evidente desproporcionalidad). La cámara de senadores se componía de 27 miembros donde cada departamento tenía tres senadores. No existía otro escenario institucionalizado de negociación intergubernamental donde los niveles subnacionales puedan debatir sobre temas de descentralización fiscal, aunque sí hay constancia de que en 1988 el proyecto EMSO propuso crear un concejo que incluía al nivel central y los gobiernos departamentales, aunque excluyendo a los municipales a pesar de que estos tenían ya autoridades electas (EMSO-Regional, 1989); esto muestra la importancia política que tenía en ese entonces el nivel departamental.

A pesar de no tener representantes políticos electos, los departamentos fueron, hasta 1994, el más fuerte de los dos niveles subnacionales. Si bien la Constitución de 1967 mencionaba que

⁴⁸ Ley 1777 de marzo de 1997.

⁴⁹ Ley 1700 de julio de 1996.

los departamentos tenían que tener gobiernos y no solo administraciones, una vez reinstalado el régimen democrático en el país, tanto la UDP en 1982-1985 como el MNR en 1985-1989 se opusieron a generar descentralización política hacia las élites regionales⁵⁰. En la legislatura 1989-1993, la idea de dar representación política a los departamentos volvió a fracasar ante las visiones centralistas del gobierno MIR/ADN. De nada sirvió que tres ex-presidentes del CPSC representasen cada uno a un partido distinto –Percy Fernández, Jorge Landívar y Carlos Dabdoub en el MNR, ADN y MIR respectivamente– en los debates de descentralización de la legislatura 1989-1993 (C. H. Molina, 1994). El “Acuerdo Patriótico” MIR/ADN no quería de todas maneras estar frontalmente opuesto a los comités cívicos regionalistas que actuaban como lobbies departamentales; en enero de 1993, un proyecto de ley de descentralización que otorgaría amplias facultades a los departamentos fue aprobado en la cámara de senadores, pero no logró pasar en la de diputados. La alianza de gobierno se interesó en otras reformas políticas más urgentes y profundas, reformas que necesitaban de una solución antes del cambio de periodo gubernamental que se avecinaba para el mes de agosto.

Una vez convocadas las elecciones generales para principios de junio, en abril del año 1993 los partidos políticos más importantes aprobaron en efecto la ley de necesidad de reforma de la Constitución, que habilitaba a la siguiente legislatura a hacer y en su caso aprobar dichas reformas. Para Peláez (1996), los cuatro partidos más importantes, ADN, MIR, MNR y CONDEPA (Conciencia de Patria) rompieron un proceso consensuado con las fuerzas regionales y por motivos electorales se centraron en la reforma constitucional. También era verdad que el Acuerdo Patriótico no era amigo de grandes reformas estatales, habiendo aplicado políticas más bien conservadoras durante su periodo de gobierno, destinadas a reforzar las reformas liberales iniciadas en 1985.

Los resultados de las elecciones de junio de 1993 fueron un castigo para la alianza MIR/ADN; el MNR, que se presentó en alianza con un partido indigenista, ganó con 35% de los votos y rápidamente armó una coalición con UCS (Unión Cívica Solidaridad) y MBL. El MNR⁵¹ ganó

⁵⁰ Molina (1994), con un enfoque municipalista, explica cuáles eran las limitaciones constitucionales que impedían la implementación de gobiernos departamentales. La historia reciente muestra que estas limitaciones podían muy bien ser interpretadas de otra manera, ya que con la misma Constitución de 1967 se permitió la elección de prefectos en 2005.

⁵¹ Sánchez de Lozada impuso a su candidato preferido a vicepresidente, Víctor Hugo Cárdenas del partido indigenista katarista, sobre el candidato de su propio partido, Percy Fernández (ex-presidente del CPSC y alcalde con el MNR entre 1990 y 1994, y con agrupaciones ciudadanas propias desde 2005 hasta, legalmente, 2020).

en todos los departamentos menos en Pando, y con el senador de UCS logró controlar dos tercios de la cámara de senadores (Tabla 7).

Tabla 7. Cámara de Senadores: resultados de las elecciones de 1993

Partido	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	Total
CONDEPA		1								1
UCS				1						1
MIR-ADN	1		1		1	1	1	1	2	8
MNR	2	2	2	2	2	2	2	2	1	17
Total	3	3	3	3	3	3	3	3	3	27

Elaboración propia. Fuente: Corte Nacional Electoral (2007).

La situación en la cámara de diputados (Tabla 8) refleja con mayor precisión la representación proporcional derivada de los resultados electorales. El MNR logró la mayor representación departamental en Santa Cruz y Tarija, los departamentos más autonomistas, y en cinco departamentos más. Solo Beni y Pando no estaban controlados por el partido ganador. La coalición MNR/MBL/UCS logró 79 escaños de los 130 totales, muchos más que la mayoría necesaria de 66 escaños.

Tabla 8. Cámara de Diputados: resultados de las elecciones de 1993

Partido	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	Total
CONDEPA		9	1	1	1		1			13
UCS	2	3	4	2	4	1	2	1	1	20
MIR-ADN	4	4	4	2	5	3	5	4	4	35
MNR	5	10	8	4	7	5	7	4	2	52
MBL	2	1	1		2		1			7
Others		1		1			1			3
Total	13	28	18	10	19	9	17	9	7	130

Elaboración propia. Fuente: Corte Nacional Electoral (2007).

Una vez electo presidente por el parlamento, Sánchez de Lozada pensó que no sobreviviría a un nuevo conflicto regional y buscó una ruta para debilitar al movimiento regionalista. La mayoría congresal fue el primer paso que dio para confrontar a aquellas “élites rentistas que amenazaban con la secesión” (Sánchez de Lozada & Faguet, 2014). El presidente también pensaba que el apoyo que los movimientos regionalistas tenían en sus propias regiones era dudoso (Encuestas & Estudios, 1994) por su falta de influencia en las áreas rurales, hándicap urbano que por cierto también era visible en las administraciones departamentales manejadas por las CRD. Al mismo tiempo, Sánchez de Lozada también sabía que el apoyo popular a la descentralización existía, pero que contenía temores. En enero de 1994, una mayoría de la gente

apoyaba la elección directa de prefectos, un 53%, contra un 13% que apoyaba la designación del prefecto por el presidente. Sorprendentemente, solo 44% de la población apoyaba la elección directa de alcaldes, mientras que un similar 43% apoyaba su designación a través de órganos comunitarios. Sin embargo, también había un segmento importante de la población que desconfiaba de la descentralización y creía que los tres departamentos del eje continuarían a ser los más beneficiados, aunque un 60% sí apoyaba la descentralización de impuestos (Encuestas & Estudios, 1994).

Sánchez de Lozada perdió en la elección presidencial en 1989 e inmediatamente empezó su campaña rural en vistas a las elecciones de 1993. Lo observado en el campo le llevó a pensar en que debía esforzarse en descentralizar el poder en Bolivia (Sánchez de Lozada & Faguet, 2014). Por ello, una vez elegido presidente, decidió que el comité a cargo de la preparación de la LPP estaría sin mucho contacto con agentes externos, inclusive de su propio partido, al interior del cual temía que algunos “caciques” (líderes regionales) se opongan al proyecto⁵². También encontró mucha resistencia desde el Ministerio de Economía, donde creían que la descentralización haría colapsar el sistema de la Ley 843. Dentro del gabinete, al parecer las lealtades regionales no tenían mayor importancia: algunos ministros de La Paz apoyaba aumentar el nivel de descentralización sectorial y otros provenientes de Santa Cruz más bien querían limitarlo (F. Molina, 1997b). Finalmente, Sánchez de Lozada cree que el MNR reconoció que el nivel de entusiasmo por la Participación Popular era alto en el interior del país, por lo que sus copartidarios podrían pelear por ser alcaldes en vez de pelear por trabajos (Sánchez de Lozada & Faguet, 2014).

El pulso con las regiones no disminuyó con la promulgación de la LPP. En agosto de 1994, la Ley 1585 reformó la Constitución, según el procedimiento que se había activado en la legislatura anterior con la ley de necesidad de reforma de la Constitución. Esta Ley 1585 modificó los artículos 109 y 110 de la Constitución, relacionados con el régimen departamental. Con esta reforma, se dio paso a la elección de consejeros departamentales, que iba en contra de lo que pedían los comités cívicos (asambleas departamentales elegidas por voto directo). Aunque la reforma no era la esperada por los lobbies regionales, los líderes cívicos de Tarija trataron de utilizar la norma y crear consejos departamentales transitorios a su manera, en abril de 1995; el intento derivó en una nueva confrontación con el gobierno central y la cárcel para los líderes regionales. La LDA de julio de 1995 finalmente se decidió por un proceso de

⁵² Laurent Thévoz, citado en F. Molina (1997b, p. 206).

elección indirecta, donde los concejos municipales escogerían a sus representantes en el consejo departamental. Es importante mencionar que las provincias –división administrativa intra-departamental sin ninguna atribución de gestión– fueron elegidas como los distritos electorales primarios de esta elección indirecta, a pesar de que el grado de desproporcionalidad resultante era muy alto (como lo era el de los municipios que las componían). En julio de 1995 el movimiento cívico estaba ya roto y solo Santa Cruz y Tarija mantenían aún posiciones extremas, por lo que la LDA fue finalmente aprobada con pocas enmiendas a la propuesta del nivel nacional. Si bien los comités cívicos habían sido actores relevantes de la negociación, su poder de veto finalmente fue anulado; la LPP y la LDA marcaron la derrota de los movimientos regionalistas ante el gobierno del MNR.

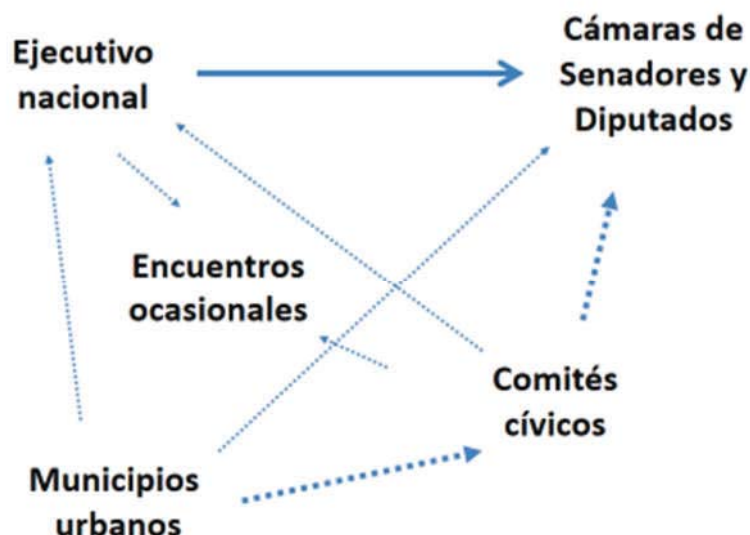
Las reformas de la LPP/LDA no tienen factores explicativos económicos, que sí estuvieron presentes en la Ley 843. Esta última sí fue parte de un paquete de reformas económicas destinadas a recomponer una economía devastada por la hiperinflación. Sí puede aducirse que la descentralización presenta en estas normas encaja en un proceso de reformas liberales; en el periodo de gobierno 1993-1997 se privatizaron distintos servicios públicos y la privatización es finalmente una forma radical de descentralización (Bird et al., 2003). Los cambios estructurales de la reforma constitucional de 1994 tendrían efectos recién en los escenarios políticos post-1995.

Desde el punto de vista de las negociaciones, ambas leyes muestran la importancia del acuerdo entre los órganos legislativo y ejecutivo nacional, como muestra el Gráfico 11. En cuanto a la LPP, esta fue más el producto de un trabajo dentro del órgano ejecutivo⁵³, donde los contactos intergubernamentales fueron mínimos. En cambio, el camino de preparación de la LDA incluyó negociaciones con los comités cívicos, a través de vías no institucionalizadas. Estas negociaciones no formales también estuvieron presentes en el periodo de gobierno MIR/ADN, cuando se discutía el proyecto de ley de descentralización que finalmente fue archivado a principios de 1993, las mismas que fueron canalizadas por el órgano legislativo y no por el ejecutivo. Este tipo de negociaciones extra-legislativas (que pueden dar a pensar que las lealtades territoriales son muy bajas en el órgano legislativo debido a las características de los partidos, por lo que los lobbies regionales fuerzan otro tipo de escenarios) no son excepcionales

⁵³ El equipo técnico de la LPP trabajó 16.200 horas; el equipo y el presidente tuvieron reuniones que acumularon unas 300 horas, según F. Molina (1997b).

ni tampoco están limitadas a las negociaciones intergubernamentales. Hugo Carvajal⁵⁴, representante del MIR, recuerda que en 1991, la reforma electoral fue decidida por los jefes de partido y no por los jefes de las bancadas partidarias del congreso, con un efecto “devastador sobre la cultura deliberativa y orgánica dentro las organizaciones políticas”.

Gráfico 11. Instancias de negociación de la LPP y la LDA



Definitivamente, en el periodo de preparación y discusión de la LPP, los municipios, que solo existían en las zonas urbanas, tuvieron poco poder de negociación, eran débiles y no trascendentes (F. Molina, 1997a); además de que carecían de una estrategia de desarrollo a largo plazo, en parte por la división política entre sus representantes (The World Bank, 1994b). La decisión de descentralizar por la vía local y no por la regional fue más una postura nacional que respondía a los temores de que las regiones fuertes hubiesen contestado el poder del gobierno central (Grindle, 2000). A pesar de su poder limitado, los municipios tenían de todas maneras sus propias demandas en términos fiscales, que fueron enviadas a la cámara de diputados durante la negociación legislativa de la LPP (Cajías, 1994):

1. Que les sea asignado el impuesto sobre las transacciones de vehículos y bienes inmuebles.
2. Recibir un 30% de la coparticipación tributaria, en vez del 20% propuesto.

⁵⁴ Citado en Muñoz-Pogossian (2008, p. 85).

3. Anular el límite de 15% de la coparticipación tributaria recibida para gastos corrientes, ya que la ley orgánica de municipalidades de 1985 les permitía gastar hasta un 50% de sus recursos en gastos de personal.
4. Que las CRD puedan transferirles recursos sin restricciones.
5. Que la exención sobre el impuesto a la propiedad del gobierno sea anulada.
6. Que la transferencia de proyectos de inversión de las CRD hacia los municipios no incluya la transferencia de los pasivos.
7. Recibir los importes de coparticipación de manera automática en sus cuentas.

De esta lista, solo el punto 7 fue aceptado por el órgano legislativo para su inclusión en la LPP. El punto 1 recién se les fue concedido meses después con la Ley 1606. El resto de demandas fue rechazado por el nivel nacional.

Los resultados del proceso LPP/LDA muestran, en comparación con la asignación de la Ley 843, los siguientes cambios cuantitativos:

1. Un ajuste en el régimen tributario global, donde algunos impuestos han sido modificados (IUE, IPBI, IPVA) y otros creados (ISAE, TGB, IMT, IEHD). La Ley 1606 de diciembre 1994 fue la norma que modificó las bases tributarias de la Ley 843, mostrando a su vez la necesidad por parte del estado de generar más ingresos.
2. La salida del nivel departamental del régimen de coparticipación creado por la Ley 843, provocada por la decisión radical de la LPP de financiar a las regiones a través del nivel local, sin cambios en la cantidad de recursos que se asignaban desde el nivel central.
3. La persistencia de las regalías como fuente histórica de recursos departamentales, aunque no para todos los departamentos, manteniendo asimetrías que el FCD intentaría compensar.
4. La asignación de una nueva fuente de ingresos para el nivel departamental, el IEHD, que significó que el nivel central del estado no perdió ninguna fuente de recursos ya existente. En total, cedió a los departamentos un 35% del nuevo impuesto, contando el 10% a través del FCD.

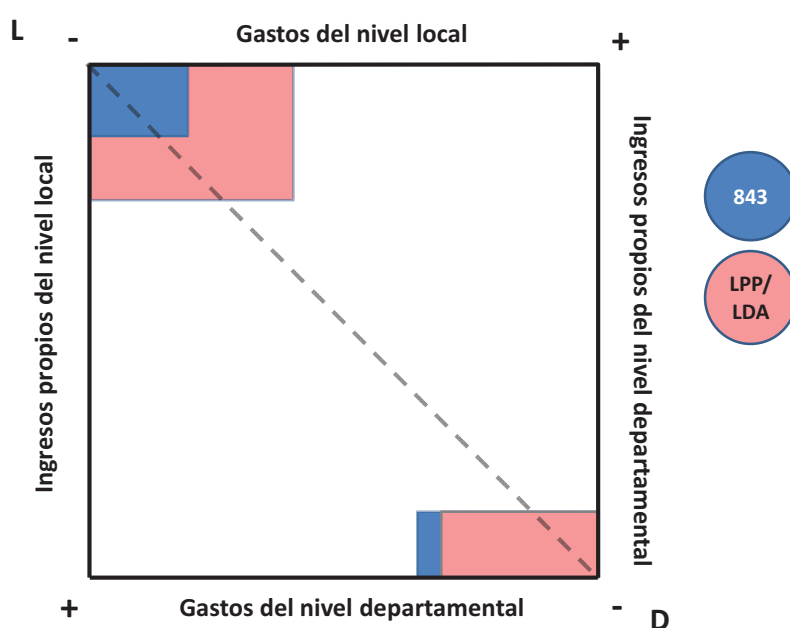
5. Un cambio drástico en la distribución horizontal de los ingresos coparticipables con una sencilla fórmula per cápita (probablemente no equitativa si se analiza las desiguales condiciones de los municipios), llegando a todo el territorio nacional a través de los nuevos municipios.
6. La invención de una nueva fórmula de distribución –del IEHD a nivel departamental–, donde la variable poblacional se combina con una a partes iguales.
7. La asignación de impuestos 100% municipales, a través de un régimen municipal que refleja grandes diferencias entre las bases impositivas y capacidades rurales y urbanas, además de las exenciones puestas sobre la tributación rural, contra la cual no se generó un mecanismo de compensación.

Los cambios más importantes ocurrieron en el nivel local. Antes de la LPP, la situación era diversa; una parte de los municipios urbanos, sobre todo las capitales de departamento, podían generar ingresos propios a través de tasas y patentes a la actividad económica, mientras que otros dependían solo de las transferencias. Estas fuentes propias representaban en algunos casos el 100% de los ingresos, como por ejemplo para Coroico del departamento de La Paz (datos de 1992), que no recibía recursos de la Ley 843. En cambio había otros municipios para los cuales las transferencias de coparticipación llegaban a ser el 100% de sus ingresos, como en el caso del municipio de Patacamaya, también en La Paz (Humérez, 1993). La LPP incrementó el potencial tanto de los recursos propios, con la asignación de los dominios tributarios municipales propios, como de las transferencias. Por el lado de los gastos, la LPP aumentó el número de responsabilidades asignadas a los gobiernos locales, comparadas con la asignación previa que definía la ley orgánica de municipalidades de 1985. El Gráfico 12 muestra el cambio en la asignación de ingresos y gastos municipales. Con la Ley 843, los municipios (urbanos) tenían más gastos que ingresos propios (área azul arriba a la izquierda) de manera agregada, brecha que se cubría con transferencias. Con la LPP, esta dependencia a las transferencias se amplió puesto que las nuevas competencias resultaron más sustanciales y las bases tributarias se vieron limitadas, para el conjunto de municipios tanto urbanos y rurales; esta ampliación se muestra con el área rosada.

A nivel departamental, las CRD no tenían mejor situación antes de la LDA, en cuanto a recursos propios. 51% de sus recursos eran transferencias del gobierno central, sin contar con un 17% adicional por regalías. Solo 11% de sus recursos eran propios, el resto eran transferencias de capital y recursos externos (Humérez, 1993). La LDA no solo cambió la fuente de los ingresos

departamentales, del 10% de coparticipación de la Ley 843%, ahora en manos de los municipios, al 35% del IEHD, sino que además negó al nivel regional posibilidades de incrementar sus recursos propios. Por el lado de los gastos, la LPP modificó la lista de responsabilidades asignadas a los departamentos, transfiriendo ciertos gastos al nuevo nivel local. Se puede decir que la combinación ingresos/gastos de los departamentos sufrió una reducción, mostrada por el cambio del área azul al área rosada del Gráfico 12.

Gráfico 12. Cambios en gastos e ingresos propios de la Ley 843 a la reforma LPP/LDA



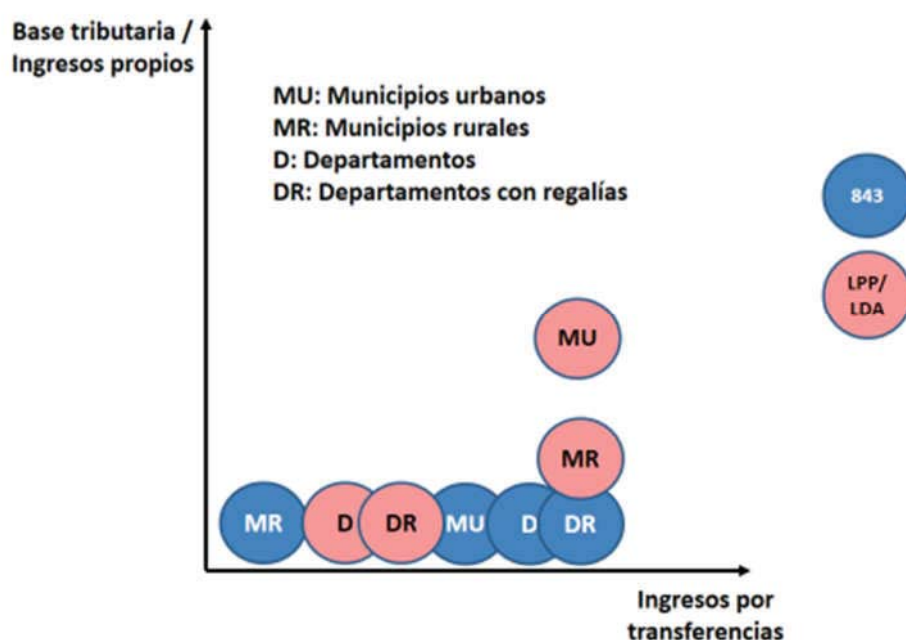
De manera general, la mayor parte de las bases tributarias se quedaron en el nivel nacional así también como los gastos más importantes. Eso sí, en línea con las reformas liberales del periodo 1985-1997, el gobierno central se deshizo de responsabilidades de provisión de servicios públicos⁵⁵, limitando la cantidad de transferencias adicionales que tenía que asignar a los niveles subnacionales y liberándose de impuestos para los cuales no tenía un control efectivo.

Los cambios en la composición del ingreso necesitan de una explicación más detallada. La Ley 843 había creado una aparente condición de igualdad entre municipios y departamentos al asignar a cada uno un 10% de los recursos de coparticipación. Sin embargo, se ha visto que solo existían municipios urbanos, que toda el área rural estaba abandonada y que la distribución entre municipios urbanos dependía de dónde estaba registrado el contribuyente. Esta

⁵⁵ Falletti y Lynch (2009) ven esta descentralización neoliberal como una necesidad de reducir la burocracia nacional y así generar condiciones para la estabilidad macroeconómica.

desigualdad horizontal debida a la asignación por dirección legal estaba también presente a nivel departamental: 10% de la población nacional vivía en el departamento de Potosí el año 1991, pero el departamento solo recibía 1,8% de los recursos coparticipables; inversamente, La Paz contaba por el 29% de la población nacional y recibía 44,7% de los recursos coparticipables departamentales (Humérez, 1993). Adicionalmente, solo los departamentos productores de recursos naturales recibían regalías; en 1988, Beni y Pando accedieron también a ser receptores de una regalía adicional equivalente al 1% de la producción de hidrocarburos. No existían impuestos propios ni para departamentos ni para municipios. Estas diferencias se pueden apreciar en el Gráfico 13, donde todas las entidades subnacionales representadas por los círculos azules se diferencian por la cantidad de transferencias que recibían por la Ley 843.

Gráfico 13. Cambios en ingresos subnacionales de la Ley 843 a la reforma LPP/LDA



La LPP aumentó la cantidad de recursos transferidos a los municipios, que esta vez ocupaban ya todo el territorio nacional; adicionalmente, la fórmula de reparto per cápita envió un “fuerte mensaje de igualdad al habitante boliviano” (Rojas & Zuazo, 1996, p. 16). Sin embargo, la asignación de los impuestos sobre la propiedad a los gobiernos locales introdujo una nueva distorsión entre el campo y las ciudades, debido a las diferencias en las bases impositivas que no eran compensadas por ningún mecanismo o fondo. A nivel departamental, la fórmula de asignación del IEHD generó una nueva manera de entender la igualdad, destinada a reducir el peso poblacional del eje La Paz/Cochabamba/Santa Cruz. Para reducir la histórica asignación de regalías a solo unos cuantos departamentos, se creó un tímido mecanismo compensatorio,

el FCD. Siendo el único esquema de compensación creado por la LPP y la LDA, el FCD mostró su baja capacidad de ecualización.

El Gráfico 13 muestra el cambio en cuanto a composición de recursos generado por las dos leyes reformadoras. Los departamentos continuaron a carecer de bases tributarias propias, pero existían departamentos de primera, con regalías, y de segunda, sin regalías y no siempre con recursos FCD. El resultado final de la combinación de la LPP y la LDA, en términos de asignación y distribución de ingresos, puede verse en la Tabla 9.

Los cambios de la reforma LPP/LDA también tocaron aspectos cualitativos. En términos de autoridad fiscal, las diferencias entre lo otorgado al nivel municipal y lo dado al nivel departamental son paralelas a las diferencias en cuanto a asignación de recursos entre ambos (Tabla 10). A los municipios se les asignó sus dominios tributarios propios y administraciones tributarias, aunque no podían crear nuevos impuestos, de acuerdo a la restricción impuesta ya en su momento por la Ley 843. Esto mostró la debilidad real del nivel local, ya que solo tres municipios –no debe sorprender que sean justamente las capitales de departamento del eje La Paz/Cochabamba/Santa Cruz– tenían capacidades financieras al momento de la aprobación de la LPP (The World Bank, 1994a). Los departamentos quedaron en una situación peor, ya que no tenían un dominio tributario propio y por lo tanto no tenían autoridad tributaria ni administración (ver indicadores A1-A3 de la Tabla 10). La autoridad fiscal subnacional sobre las transferencias es menos evidente (A4). Las transferencias basadas en la coparticipación tributaria se realizan de manera automática, pero otros fondos existentes en el inicio de los años 1990, como el Fondo de Inversión Social (FIS, y su predecesor el Fondo Social de Emergencia), el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), tenían una lógica sectorial y no territorial, por lo que las entidades subnacionales no tenían participación en su estructuración y distribución, aunque los municipios empezaron rápidamente a actuar como intermediarios entre los fondos y los beneficiarios finales. En cuanto a los potenciales ingresos de las entidades subnacionales (A5), los recursos por coparticipación tributaria asignados a los municipios tienen un carácter estable, al moverse de manera paralela con la actividad económica nacional; sin embargo, los impuestos asignados a los municipios muestran una gran diferencia en cuanto a ingresos potenciales, ya que solo los municipios urbanos pueden aprovechar las bases tributarias significativas que poseen. Los departamentos tampoco salieron bien parados, ya que sus ingresos dependían en gran medida del comportamiento de los precios de los hidrocarburos y de su consumo, por lo que si bien podían esperar generar más ingresos, estos serían más volátiles.

Tabla 9. Regímenes de coparticipación en la LPP y la LDA

Régimen municipal	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal
1. Impuesto al valor agregado (IVA)		
2. Régimen complementario al IVA (RC-IVA)		
3. Impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE)*		
4. Impuesto a las transacciones (IT)	75% gobierno central	Para municipios y universidades: según criterio poblacional
5. Impuestos al consumo específico (ICE)	20% municipios	
6. Impuesto a la transmisión gratuita de bienes (TGB)†	5% universidades	
7. Impuesto a las salidas aéreas al extranjero (ISAE)°		
8. Gravamen aduanero (GA)		
9. Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles (IPBI)*		
10. Impuesto a la propiedad de vehículos automotores(IPVA)*	100% municipios	
11. Impuesto municipal a las transferencias (IMT)*		
Régimen departamental	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal
1. Regalías hidrocarburos	12% departamentos	11% departamentos productores Beni y Pando^: 0,66% and 0,33% respectivamente
2. Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD)	65% gobierno central 10% Fondo de compensación departamental (FCD) 25% departamentos	FCD (hasta el 10% del IEHD): Proporcional para todo dpto. con regalías per cápita menores al promedio nacional 25% departamental: 12,5% población 12,5% a partes iguales entre los nueve departamentos

*Ley 1606 (1994) †Ley 926 (1987) °Ley 1141 (1992) ^Ley 981 (1988).

Elaboración propia. Fuente: LPP, LDA.

En términos de gastos, los municipios tenían libertad de gastar sus ingresos propios (A6), provenientes de sus nuevos dominios tributarios, tasas o patentes. Sin embargo, esta libertad era más real para los municipios urbanos con bases tributarias significativas. Para el gobierno

local promedio, la alta dependencia a las transferencias provenientes del nivel nacional significaba que el gasto estaba ligado a lo que las normas centrales dictaban. El mismo problema tenían las prefecturas, puesto que las transferencias que recibían estaban altamente condicionadas, por lo que su control sobre la composición del gasto era bajo. En cuanto a la importancia de las responsabilidades asignadas (A7), la LPP asignó a los municipios competencias relevantes, incluyendo educación, salud y vías locales, mientras que las competencias del nivel departamental eran más complementarias a las municipales. Para el año 2000, Alborta, Montalvo y Zapata (2005) calculan que el gasto municipal total era de \$US 334 millones y la inversión municipal de \$US 181 millones, contra un gasto total departamental de \$US 209 millones con inversión pública de \$US 124 millones, ventaja local que se repitió en otros años. En cuanto al poder sobre el proceso de transferencia de responsabilidades (A8), si bien las competencias traspasadas del nivel nacional a los subnacionales por la LPP y la LDA fueron objeto de múltiples estudios por parte del proyecto EMSO, no hubo negociaciones intergubernamentales para definir estas competencias, y las leyes tampoco dejaron oportunidad a que puedan ser negociadas. El régimen de competencias que se instaló en los años 1990 se mostró completamente simétrico para cada nivel subnacional, algo que no se cumplía completamente por el lado del régimen de ingresos.

Tabla 10. Indicadores de autoridad fiscal con la reforma LPP/LDA

Indicador	Municipios	Departamentos (CRDs)
A1 Dominio tributario e ingresos	Dominios propios*	Sin dominios propios
A2 Base tributaria y alícuota	Restringida	Sin bases tributarias
A3 Administración tributaria	Administración propia	Sin administración
A4 Transferencias y discrecionalidad	Sin poder de veto	Sin poder de veto
A5 Ingresos potenciales	Potencial relativo*	Volatilidad significativa
A6 Gastos condicionados	Control relativo*	Bajo control
A7 Relevancia del gasto	Media	Baja
A8 Transferencia de responsabilidades	Sin poder de veto	Sin poder de veto
A9 Deuda	Escaso monitoreo	Escaso monitoreo
A10 Presupuestos	Limitada y monitoreada	Limitada y monitoreada
A11 Normatividad	Nivel nacional	Nivel nacional

*Base e ingresos dependiendo del tamaño del municipio.

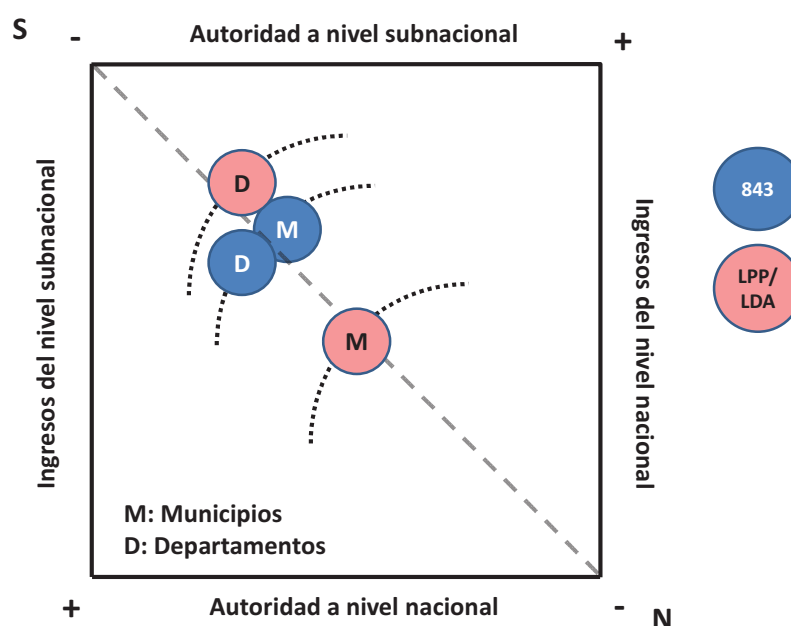
Elaboración propia.

En cuanto a la gestión de la deuda subnacional (A9), esta fue permitida bajo las normas nacionales de crédito público e inversión pública, aunque con controles imperfectos. El proceso

presupuestario (A10) también fue sujeto a control y monitoreo por parte del nivel nacional, y más exactamente por el Ministerio de Finanzas, tanto en la formulación como en la ejecución de los presupuestos. Como indicador final de la autonomía fiscal, el nivel normativo (A10) de definición de la descentralización fiscal fue sobre todo el de las leyes, bajo control del órgano legislativo nacional, aunque algunas regulaciones adicionales se definieron mediante decretos supremos, sobre todo desde el Ministerio de Finanzas.

El Gráfico 14 muestra el cambio en la combinación ingresos/autoridad para ambos niveles subnacionales. Con la Ley 843 –más la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985–, los departamentos y municipios tenían pocas diferencias en cuanto a autoridad fiscal, mínima para ambos. Después de la LPP y la LDA, el régimen fiscal para ambos empezó a ser distinto, de acuerdo a las preferencias políticas del partido de gobierno. A nivel departamental, efectivamente el gobierno central redujo recursos y ciertos aspectos de autoridad sobre estos, mientras que la política municipalista no solo representó un quiebre desde lo fiscal, sino que condicionó las condiciones estructurales del estado, con consecuencias imprevistas a futuro.

Gráfico 14. Cambios en autoridad e ingresos de la Ley 843 a la reforma LPP/LDA



También hay que considerar los resultados de este periodo en términos de cambios institucionales. La distribución de recursos per cápita es una de las ideas más fuertes que dejó la descentralización fiscal del proceso LPP/LDA. Por encima de este hecho, está sobre todo la institucionalización de la simetría en la distribución de recursos, por lo menos a nivel local, como concepto que remplazó a la asimetría –no solo fiscal sino estructural– de la Ley 843. A

nivel intermedio, la institucionalidad de la simetría fiscal es definitivamente débil, por dos factores: (i) la herencia de las luchas regionales por las regalías, desde los años 1930; (ii) la distribución de nuevos recursos, en este caso el IEHD y el FCD, con fórmulas no poblacionales. El reparto del IEHD muestra la capacidad de bloqueo de las regiones menos pobladas, sobre todo de Beni y Pando (territorios con fuerte presencia de los grandes partidos MNR y ADN), que lograron antes beneficiarse del reparto de regalías. La concepción del FCD muestra la otra cara de la moneda: la incapacidad del Estado central de generar esquemas de compensación territorial departamental.

5.2. AJUSTES AL MODELO DE PARTICIPACIÓN POPULAR 1996-2005

Entre la reforma descentralizadora del gobierno del MNR del periodo 1993-1997 hasta los grandes cambios estructurales de 2009-2010, existen otros hitos en la descentralización fiscal generados por gobiernos tres gobiernos distintos. Si bien es sobre todo la introducción de un nuevo impuesto directo a los hidrocarburos el cambio fiscal que merece mayor atención, puesto que se constituyó en un shock fiscal intergubernamental, otras reformas menores también generaron cambios institucionales en la distribución fiscal entre niveles de gobierno.

A) El Diálogo 2000 y la Ley 3058 de Hidrocarburos

El nuevo régimen descentralizado empezó a funcionar con la aprobación de la LPP, la LDA y otras normas adicionales secundarias. Pronto se vieron sin embargo las primeras necesidades de reforma.

La primera evaluación del gasto municipal mostró que el límite de 10% para gastos corrientes, de los recursos recibidos por transferencia de coparticipación tributaria, era insuficiente, sobre todo para aquellos municipios altamente dependientes de estas transferencias. La Ley 1702, emitida solo dos años después (julio de 1996) de la LPP, amplió este límite al 15%. Esta ley también modificó un condicionamiento del gasto que provenía de la ley orgánica de municipalidades de los años ochenta, con la cual se permitía a los municipios gastar hasta un 50% de sus recursos propios en gastos corrientes⁵⁶. Es cierto que este condicionamiento era originalmente sobre los recursos de coparticipación que tenían estatus de recursos propios en

⁵⁶ Al parecer las inversiones hechas según esta regla 50/50 de la ley orgánica de municipalidades normalmente se acometían como respuesta a una situación de emergencia o por presión política, más que por una estrategia de inversión coherente y clara (The World Bank, 1994b).

su momento. La Ley 1702 decidió que el límite de gasto corriente tendría que ser también del 15% para los ingresos propios de los municipios. Los requerimientos de gastar en inversión un 85% de los presupuestos fueron tildados de inusuales y exigentes, es más, fueron evitados al considerar como inversión un número de partidas que normalmente serían clasificadas como gastos operativos (Prud'homme, Huntzinger, & Guelton, 2001). La modificación del condicionamiento, luego de que las transferencias por coparticipación dejaron de ser clasificadas como recursos propios, y que por lo tanto recaía directamente sobre los dominios tributarios asignados a los municipios por la LPP, puede verse como una medida unilateral de reducción de la autonomía fiscal de los municipios. Esta no fue la primera medida post-LPP de condicionamiento del gasto. Previamente, se había sacado una resolución en 1995, estableciendo que un 25% de la inversión municipal debería estar destinada a proyectos productivos, si es que el municipio quería acceder a recursos de financiamiento nacional; de esta manera el gobierno trató de corregir el sesgo hacia la excesiva realización de obras de infraestructura (M. I. Pérez & Baldivia, 1997).

Otra norma relevante para el proceso de descentralización de fines de los años noventa fue la Ley 2028 de Municipalidades de 1999 que remplazó a la Ley Orgánica de Municipalidades que databa de 1985. La nueva ley dio competencias adicionales a los municipios, en las áreas de desarrollo humano, infraestructura, en temas administrativos y defensa del consumidor. También permitió que los municipios administren sus propios sistemas de catastro, lo cual benefició directamente a la recaudación del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles en los municipios urbanos. La Ley de Municipalidades modificó una vez más los límites de gasto corriente de los municipios, dando límites distintos según el tamaño del municipio. Para aquellos municipios con más de 20.000 habitantes, el límite de gastos corrientes con recursos propios ya no sería de 15%, sino del 20%. Para aquellos menores a 20.000 habitantes, el límite podría llegar a 30%. Es cierto que las fuentes de financiamiento de los municipios tenían fuertes diferencias y es por ello que la reforma de la Ley 2028 trató de alivianar el condicionamiento que perjudicaba sobre todo a los municipios más pequeños. La Tabla 11 muestra el grado de independencia tributaria por categoría (poblacional) de municipio a finales de los años 1990. Definitivamente, la diferenciación entre lo urbano y lo rural que ya se mostraba en la Ley 843 no estaba siendo corregida con las nuevas normas de descentralización. Los nuevos municipios no urbanos mostraban todos una gran dependencia hacia las transferencias de coparticipación.

Tabla 11. Ratio ingresos propios/coparticipación por categoría de municipios, 1997-1999

Categoría	Población	N. de Municipios	1997	1998	1999
A	Menos de 5.000 habitantes	99	12,7%	13,5%	17,8%
B	Entre 5.000 y 14.999 habitantes	128	12,5%	13,6%	15,0%
C	Entre 14.999 y 49.999 habitantes	72	23,1%	22,9%	23,3%
D	Más de 50.000 habitantes	15	119,7%	109,5%	105,8%

Fuente: Manoel, Albino y Jiménez (2001).

Con la llegada al gobierno de ADN en 1997, el presidente Bánzer inició un proceso de diálogo nacional ese mismo año, destinado a acercar la sociedad al estado, mediante la creación de cuatro mesas de trabajo de carácter tecnocrático que ayudarían a definir el plan de gobierno. Si bien ese proceso no tuvo impacto sobre las relaciones intergubernamentales, sirvió de modelo para un nuevo proceso posterior llamado Diálogo Nacional 2000. El origen del Diálogo 2000 se remonta al año 1997, cuando Bolivia accedió al programa HIPC-I⁵⁷, el cual fue una iniciativa internacional liderada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para hacer sostenibles los niveles de deuda de un grupo de países en desarrollo. En el año 1999, el G-7⁵⁸ reforzó esta iniciativa a través de un nuevo programa llamado HIPC-II, para el cual se introdujo un requisito fundamental, el que el país beneficiario cuente con una política de reducción de la pobreza.

El nuevo proceso de diálogo iniciado por el gobierno, el Diálogo Nacional 2000, se realizó para poder cumplir este requisito, a través de la formulación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP); lo no previsto en este proceso fue que la novedad de lo local como nivel de gobierno tendría un impacto en su resultado final. En el Diálogo Nacional 2000, la participación de los municipios como actores territoriales fue preponderante, transformando el proceso a una negociación intergubernamental donde el nivel local mostró una capacidad de acción e influencia sustantivas. Desde 1995, los municipios tenían representantes políticos

⁵⁷ *Heavily Indebted Poor Countries*, o países pobres muy endeudados.

⁵⁸ Canadá, Francia, Estados Unidos, Alemania, Italia, Reino Unido y Japón.

electos y además estaban gestionando recursos durante casi seis gestiones, por lo que ya habían desarrollado ciertas capacidades que pretendían explotar accediendo a los recursos adicionales de la iniciativa HIPC-II. Como menciona Almagro (2004, p. 10), “el Diálogo se articuló como un ambicioso ejercicio de abajo hacia arriba, basado en las estructuras e instituciones democráticas establecidas por la Ley de Participación Popular de 1994”. Sin embargo, el formato de negociación no fue definido por los municipios sino más bien por las restricciones de organismos internacionales para que Bolivia entre al HIPC-II, con participación inclusive de la iglesia católica, ya que el impacto del primer programa HIPC en términos sociales fue bajo⁵⁹.

Si bien la EBRP se centraba en la salud y la educación, sectores con alto impacto sobre los índices de pobreza, entre los puntos que no tuvieron avance en el Diálogo 2000 apareció de nuevo aquel (fallido) intento de una mayor descentralización de estos dos sectores. En esta ocasión, luego del fracaso de 1987 y del parcialmente logrado de 1994 con la LPP, fue sorprendente la posición de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), recién creada en 1999, que se opuso a la demanda de descentralización de los recursos humanos en salud y educación, no solamente en colusión con los sindicatos de sanitarios y docentes (Almagro, 2004; Ameller, 2002)⁶⁰, sino también copiando el estilo de oposición cerrada de éstos (Ayo, 2003). Esta sorprendente posición municipalista se debió en parte a las primeras divisiones entre los municipios, por un lado las capitales de departamento representadas por la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB, creada en 1989), y los recién creados municipios pequeños que se asociaron dentro la FAM, la cual estaba dirigida en ese momento por un miembro de la oposición, Mario Cossío, alcalde de Tarija del MNR –quien fue a presidente del Comité Cívico de Tarija a principios de los años 1990 y luego tendría un papel preponderante en la promulgación de la Ley 3058 en el año 2005 y en el conflicto gobierno central-prefectos de 2006-2008. La división urbano-rural de los municipios no fue la única. En medio de las discusiones, las asociaciones municipales de Santa Cruz y Pando se desmarcaron de la línea de la FAM y se manifestaron a favor de recibir más competencias en educación y salud, mostrando que las divisiones a nivel municipal no eran solo urbano-rurales sino que podían tener un componente regional.

⁵⁹ Entrevista a Vladimir Ameller.

⁶⁰ Ameller (2002) menciona cuatro falacias informativas utilizadas por la FAM para rehuir la descentralización de estos dos sectores: “la transferencia de la salud y educación es inconstitucional”, “se está privatizando la educación y la salud”, “el diálogo nacional nunca dijo que se debía transferir la educación y la salud”, “se está imponiendo la transferencia”.

Lo que sí acordó la EBRP fue la distribución de los recursos HIPC-II directamente a los municipios, según el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), obtenido en el censo del año 1992, que se utilizó como *proxy* de la pobreza. Luego de que el nivel central logró descontar importantes porcentajes al reparto a nivel local (para el uso de los ministerios, ver Tabla 12), la negociación derivó en una nueva fórmula de distribución que se agregó a las ya existentes de la coparticipación y del IEHD. En este caso, un 30% de los recursos HIPC-II se reparten entre los departamentos por partes iguales, para luego dividirse entre municipios según los criterios de pobreza definidos (es decir, las prefecturas no tienen ningún rol), y un 70% se distribuye directamente a nivel municipal. Esto muestra una vez más el peso de la variable territorial de la distribución (ahora solo al 30% y no al 50% como en la distribución del IEHD), que favorece a los departamentos menos poblados, fuera del eje central La Paz-Cochabamba-Santa Cruz. Por el lado del gasto, los recursos del HIPC-II tenían un completo condicionamiento, ya que los tres sectores priorizados ya estaban definidos: educación, salud e infraestructura.

Tabla 12. Régimen de coparticipación de recursos HIPC-II

Régimen nacional/municipal	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal	
HIPC-II	\$US 27 Millones anuales: Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas (Vía ministerios)	Del 70% (menos Fondo Solidario y saldo de ministerios): 30%: a partes iguales entre departamentos, y luego entre municipios según población recalculada 70%: directamente entre municipios según población recalculada	
	Descontando lo anterior: 20% Mejoramiento servicios educación escolar pública 10% Mejoramiento servicios salud pública (Vía Ministerios) 70% Infraestructura según distribución horizontal	Hab. con necesidades básicas satisfechas x (-1)	Población recalculada para cada municipio
		Hab. en umbral de pobreza X 0	
		Hab. pobres moderados X 1	
		Hab. pobres indigentes X 2	
		Hab. pobres marginales X 3	

Elaboración propia. Fuente: Ley 2235.

Los resultados del Diálogo 2000 tenían que traducirse en una norma, y aquí el poder ejecutivo del nivel central no pudo calmar sus propias tensiones centralizadoras⁶¹, lo que resultó en que el anteproyecto de Ley del Diálogo Nacional tuviese hasta 57 versiones antes de su promulgación (Almagro, 2004).

Finalmente, además del reparto de los recursos HIPC-II, el Diálogo 2000 también generó una reforma del financiamiento local, a través de la Política Nacional de Compensación (PNC). La PNC intentó ajustar ciertas ineficiencias del modelo original LPP a nivel local. Ciertamente, la LPP ignoró la estructura económica del país a nivel local, repartiendo a todos los municipios por igual (per cápita). La PNC se hizo buscando compensar a aquellos municipios con menos capacidades (los más pobres), ordenando la imperante discrecionalidad de varias fuentes de recursos. Hasta un 30% de la inversión municipal estaba financiada por el FIS, FDC y FNDR a finales de los años 1990 (Brakarz, 2003); se trataba de una importante suma que recaía sobre los municipios y que no obedecía a un criterio definido. Existía en ese momento poca coordinación entre el FIS y el FDC, que manejaban recursos no reembolsables, ya que el accionar de ambos respondía a feudos políticos, por lo que los fondos eran más bien botines de discrecionalidad. Los criterios de inversión de los fondos estaban en contradicción con las políticas definidas por las secretarías sectoriales (Galindo & Medina, 1995). Además, el mal funcionamiento del FDC, que dependía de la cooperación internacional, fue incentivo para que la ayuda internacional también intentase dirigirse directamente a ciertas entidades territoriales, pasando por encima de los canales establecidos. De esta manera los municipios preferían buscar recursos de donación extranjera que desincentivaban sus propios esfuerzos en materia de recaudación (Escalante, 1999). Más que la cooperación internacional, el más notable promotor de operaciones discrecionales era en todo caso el nivel nacional (Terán, 2003).

Para ordenar y equilibrar los recursos de fondos que llegaban a los municipios, la PNC creó un nuevo fondo, el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), creado de la fusión del FIS y del FDC, que gestionaría todos los fondos no reembolsables, y que al igual que los recursos HIPC-II, utilizaría indicadores de pobreza para calcular la asignación de recursos hacia el nivel municipal. Este nuevo FPS, más el FNDR que se encargaba de otorgar créditos a las entidades subnacionales, pasaron a depender de un Directorio Único de Fondos (DUF), en el cual participaban los municipios. Con la utilización de criterios de reparto compensatorios a favor de los municipios más pobres por parte de estos fondos, Terán (2003) calculó que con

⁶¹ A pesar de que el Ministro de Hacienda era Ronald McLean, un antiguo municipalista y ex-alcalde de La Paz.

dichas reformas más del 40% de las transferencias (fondos más HIPC-II) que recibían los municipios lo serían bajo criterios progresivos. Sin embargo, como sus predecesores, el FPS no escapó al loteo político y la utilización de otros canales para el uso de intereses específicos no pudo ser impedido; el mismo Ministerio de Hacienda creó un nuevo fondo especial (la Unidad de Administración de Programas) para seguir asignando recursos adicionales según criterios de presión regional o política (Terán, 2003). Tampoco ayudó el excesivo condicionamiento que se puso a la asignación de fondos a hacer del FPS una herramienta efectiva. Como menciona Ayo (2003, p. 60), “la rigidez en la aplicación de condiciones y la igualdad de parámetros exigida para todos los municipios, hacen (...) [del FPS] un paquete difícilmente inteligible y operacionalizable”. En otras palabras, no se tomó en cuenta la asimetría institucional de los municipios en términos de condiciones y capacidades, a la hora de generar los condicionamientos para la asignación de fondos.

Otro ajuste al régimen fiscal autonómico se realizó a nivel de endeudamiento subnacional. Antes de la LPP, solo cuatro municipios tenían capacidades de endeudamiento positivas: La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz (The World Bank, 1994b). Al parecer, las capitales programaban tener más créditos, por lo que se podía decir que la descentralización estaba favoreciendo más a las capitales que a la provincia, algo que las reformas a los fondos trataron de compensar. Sin embargo, el problema resultó ser el sobreendeudamiento. La Ley 2042 de administración presupuestaria de 1999 reforzó la regla básica “20/200” (un ratio máximo de 20% entre el servicio de la deuda y los ingresos corrientes, y un ratio máximo de 200% entre el valor presente de la deuda y los ingresos corrientes) para el endeudamiento de las entidades subnacionales, ya que algunas mostraron, a finales de los 1990, problemas para cumplir con sus obligaciones de endeudamiento. Para solucionar estos problemas se generaron planes de readecuación financiera, que eran apoyos financieros por parte del Ministerio de Hacienda para reestructurar la deuda, y compromisos de mejor manejo financiero por parte de los municipios, manejo que se mostró deficiente durante los primeros años de Participación Popular (también debido a la ausencia de ciertos controles). Aun así, las facilidades que se brindaron a los municipios grandes para mejorar sus condiciones de endeudamiento fueron también vistas como medidas que favorecieron solo a algunos gobiernos locales, debilitando los objetivos de equidad que la PNC planteó (Cavero, 2004)⁶².

⁶² En la negociación, la FAM llegó a demandar la condonación total de la deuda municipal, a través de la formulación de una especie de HIPC municipal que aliviara la presión del endeudamiento (Ameller, 2002).

Luego del programa HIPC-II, cuyos resultados fueron repartidos a los municipios, hubo dos reducciones de deuda soberana adicionales. El primer acuerdo con los acreedores del Club de París se denominó “Deudas más allá del HIPC-II”. Esta vez, el gobierno de Sánchez de Lozada, electo de nuevo en 2002, argumentó que el reparto municipalista de los recursos HIPC-II había distorsionado la política de financiamiento del Tesoro General de la Nación (TGN) –una manera de decir que el nivel nacional estaba pasando por un momento de gran déficit fiscal–, por lo que centralizó de nuevo estos recursos. Para ciertos autores (e.g. Caverro, 2004), esta medida desconoció los acuerdos emanados de los procesos de diálogo y abrió el camino para que sean modificados unilateralmente desde el nivel central. Lo cierto es que Bolivia se encontraba en medio de la crisis financiera regional y el nivel central estaba necesitado de recursos, a tal punto de que un intento en 2003 de crear un impuesto a la renta personal fracasó violentamente. La segunda reducción de la deuda fue la Iniciativa de Alivio de Deuda Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés), cuya implementación duraría hasta el año 2007, y de la cual definitivamente ya no se hizo partícipes a las entidades subnacionales.

Además de los problemas de asignación de recursos, otros autores mencionan, como fallo relevante del modelo LPP/LDA, la alta probabilidad de invasión de competencias, sobre todo “las de alto e inmediato impacto político, sin ningún control disciplinario” (Terán, 2003, p. 9). Terán calcula que las prefecturas destinaron casi \$US 490 millones en gastos e inversiones fuera de sus competencias, por lo que sugirió en su momento eliminar cualquier tipo de corresponsabilidad y cogestión en la provisión de bienes y servicios públicos, además de plantear de nuevo la posibilidad de una asimetría en la provisión de educación y salud, donde los municipios con más de 50.000 habitantes tengan más responsabilidades (Terán, 2004). Las medidas que tomaría luego el gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS), sin solucionar la asignación de competencias entre niveles, buscarían eliminar estas prácticas de concurrencia presupuestaria entre el nivel intermedio y el nivel local.

La distorsión, por parte del gobierno nacional, de algunas fuentes de recursos locales es otro problema que sufrió el proceso de descentralización fiscal en sus primeros años. Se ha mencionado a la emisión de notas de crédito fiscal por parte del nivel nacional de gobierno como fuente de la reducción de ingresos hacia los gobiernos subnacionales, ya que “se salta” la recaudación de impuestos, que es coparticipada. En 2004, Caverro y Zapata (2004) calcularon que este costo era de \$US 26,5 millones anuales. Este desvío de recursos no se corrigió en posteriores reformas.

Las elecciones de 2002 dieron como resultado al segundo gobierno de Sánchez de Lozada (MNR). El nuevo gobierno se enfrentó a un contexto internacional de crisis –la crisis brasilera de 1999 y con más fuerza la crisis argentina de 2001 tuvieron repercusiones sobre Bolivia– y a un escenario nacional de insistente déficit fiscal: el año 2001 el déficit fue de -6,8% del PIB y el 2002 alcanzaría un -8,8%, cifra no vista desde mediados de los años 1980. Para mejorar las finanzas públicas, el gobierno del MNR propuso la creación de un nuevo impuesto a la renta de las personas, con una alícuota del 12,5% sobre los ingresos. El “impuestazo”, como fue rápidamente apodado, era una de las condiciones que el FMI impuso para poder conceder a Bolivia un crédito de \$US 4.000 millones a tres años. El rechazo general a esta propuesta, que se juntó con otro tipo de protestas sociales, provocó que en febrero 2003 los conflictos se salden con 33 muertos. Sánchez de Lozada no tuvo otra opción de retirar de la propuesta; su gobierno duraría solo ocho meses más.

Luego de la caída del gobierno de Sánchez de Lozada en octubre 2003, su vicepresidente Carlos Mesa asumió las funciones de presidente. El escenario fiscal seguía siendo adverso, -7,9% de déficit fiscal en 2003 y -5,5% en 2004; para paliar las finanzas del nivel central, Mesa propuso otra reforma impositiva, esta vez a través del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) creado en abril de 2004. Este impuesto tuvo la particularidad de que no entró al régimen de coparticipación, más bien, el 100% de la recaudación fue asignada al nivel central del Estado. De esa manera, el ITF se convirtió en el tercer impuesto a ser asignado de manera exclusiva a un único nivel de gobierno, luego de la asignación hecha del IMT y del IPBI/IPVA al nivel municipal por la LPP.

La crisis no era solo económica sino sobre todo política. La presión de ciertos grupos sociales estaba enfocada a un cambio en la política nacional de hidrocarburos. Para viabilizar el viraje político, Mesa propició un referendo por el Gas, que demandaban distintos sectores de la población y que fue posible gracias a una nueva modificación de la Constitución para permitir dicho instrumento de democracia directa, en julio de 2004. Una de las preguntas de este referendo ponía en manos de la población la posibilidad de subir los tributos (impuestos y regalías) hasta un 50% del valor de la producción del gas. El resultado fue a favor, con un 61%, por lo que el gobierno se puso manos a la obra para redactar una nueva ley de hidrocarburos. No menos hicieron los intereses regionales.

Mesa trató de imponer su versión de la ley, pero perdió en su confrontación con el congreso, el cual presentó otra versión de la ley, Mesa tomó la decisión presidencial de inhibirse, agotó

el plazo de 10 días que tenía para observar la ley y dejó la sanción de la ley en manos del poder legislativo. El Congreso aprobó la Ley 3058 preparada por los partidos políticos mayoritarios, sin participación del poder ejecutivo. La sanción de la ley estuvo a manos de Hormando Vaca Díez, un político cruceño del MIR, que dirigía en ese momento el Senado. Vaca Díez contaba ya con una amplia carrera que mostraba intermitentemente sus lealtades regionales desde el año 1983, año en el que como asesor del CPSC preparó uno de los primeros proyectos de la ley de descentralización administrativa. En 1984⁶³ fue designado como presidente de la Comisión de descentralización nacional, creada por el gobierno de la UDP para calmar las demandas regionales a las que probablemente él mismo había contribuido. En 1989, en la campaña que llevaría al MIR al gobierno conjuntamente la ADN, Vaca Díez ya estaba proponiendo en nombre de su partido la elección directa de prefectos a nivel departamental (FES-ILDIS, 1989), además de estar a favor de aumentar el nivel de transferencias que la Ley 843 asignada a los gobiernos subnacionales, según qué nuevas competencias fueran a descentralizarse a estos niveles, y de la posibilidad de que se generen asignaciones asimétricas. En 2005, con un poder ejecutivo sin apoyo legislativo mayoritario, Vaca Díez fue uno de los artífices de la contrapropuesta legislativa en cuanto al nuevo régimen de hidrocarburos junto a Mario Cossío, ex-alcalde de Tarija y ex-presidente de la FAM y en 2005 presidente de la cámara de diputados.

Como menciona Mokrani (2010), en “el imaginario social” se creía que la participación estatal se limitaba a un 18%, el equivalente a las regalías ya existentes, cuando en realidad había una serie de cargas tributarias adicionales. Una nueva estructura tributaria, esta vez del 50%, podía ser baja, razonable o alta, dependiendo de la capacidad de producción del campo (Mokrani, 2010). En todo caso, políticamente la propuesta de tributación variable de Mesa perdió ante las opciones de tributación fija que manejaban los partidos políticos en el congreso.

La Ley 3058 creó finalmente un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), del 32% sobre la producción de hidrocarburos, que en su asignación diferenciaba los departamentos productores de los no productores. Los productores recibirían el 12,5% del impuesto generado en su territorio y los no productores recibirían cada uno 6,25% del impuesto generado en ese territorio (por lo que sumados los cinco departamentos no productores: La Paz, Oruro, Potosí, Pando y Beni, recibirían en total 31,25% del IDH). Esta fórmula tenía un error básico, y es que hechos los cálculos tres de los cuatro departamentos productores –Cochabamba, Santa Cruz y

⁶³ Resolución Suprema 199113, 22/6/1984. También fue Ministro de Integración en el periodo 1982-1985.

Chuquisaca– recibirían menos que cualquier no productor, debido a que la cantidad de hidrocarburos que generaban en sus territorios no era suficiente para generar más IDH. Finalmente solo Tarija podía, con el 12,5% de IDH sobre su producción, recibir más que cualquier otro departamento no productor. Por ello, la ley generó una compensación para todo aquel departamento productor que tuviese un ingreso menor a los departamentos no productores. Esta compensación vendría de la parte del TGN, es decir, de la parte del gobierno central. Las negociaciones no se limitaron a una combinación de intereses regionales con partidarios. La FAM reclamó el 20% del nuevo impuesto, el porcentaje de coparticipación que ya tenía en otros impuestos. Es más, según el director de la FAM en el momento de aquellas negociaciones, los municipios no solo lograron el 20% sino el 26% (José Antonio Terán en FAM-Bolivia, 2009a).

La Ley 3058 olvidó regular el reparto entre niveles de gobierno intradepartamental de los recursos, centrándose en el reparto horizontal entre departamentos. Esta importante omisión sería aprovechada luego, puesto que la decisión del reparto entre niveles de gobierno quedaba en manos de un decreto reglamentario del órgano ejecutivo y ya no de una ley del poder legislativo. El presidente Mesa no llegó a reglamentar la distribución intradepartamental del IDH, ya que él a su vez renunció. Esta tarea la asumió el gobierno de Rodríguez (junio 2005 – enero 2006) y fue definida en octubre de 2005⁶⁴, solo dos meses antes de las elecciones generales que desembocarían en la victoria del MAS. El reparto del IDH (ver Tabla 13), con o sin la reglamentación de Rodríguez, es vista por los especialistas como una “mala fórmula de asignación”, y una “pésima combinación” si se le agrega los recursos asignados de regalías y de IEHD a nivel departamental (Zapata, 2007, p. 163). Para Frank (2006), la Ley 3058 significó una victoria simbólica de los intereses regionales por sobre los centrales, reflejando el balance de poder entre los distintos grupos, en la cual hay que lamentar que no se haya llegado a una distribución más igualitaria de los recursos.

Con este nuevo reparto, las diferencias entre departamentos ya para 2006 mostraban grandes brechas. El ingreso per cápita (sumado como el ingreso de municipios y prefectura para cada departamento) de un habitante en Tarija en ese año fue de Bs. 3.407, el más alto, comparado al de La Paz, Bs. 872 por habitante (Zapata, 2007).

⁶⁴ Decreto Supremo 28421.

La Ley 3058 no solo tiene críticas en cuanto al reparto de recursos (observación ya efectuada con relación al régimen de descentralización fiscal en general). Algunos estudios afirman que la asignación de nuevas responsabilidades de gasto hecha por la esta ley y sus decretos reglamentarios no fue clara (Banco Mundial, 2006), por lo que no se cumplió con la igualdad entre ingresos y gastos.

Tabla 13. Distribución del IDH, según Decreto Supremo 28421 de 2005, en %

Receptor	Porcentaje		Receptor	Porcentaje
Departamentos productores	12,5%			
Departamentos no productores	31,25%			
<i>Total Departamentos</i>	<i>43,75%</i>	→		
Fondo Compensatorio LPZ-CBB-SCZ*	5%		Prefecturas	24,894%
Fondo Indígena	5%		Municipios	15,085%
Fondo de Desarrollo	5%		Universidades	3,771%
Restante – TGN	41,25%		Total	43,750%
			Departamentos	
Total	100%			

*El Fondo compensatorio se asigna a municipios y universidades de los tres departamentos, en enero de 2006 pasó a ser del 6%, porcentaje que subiría a 9,5% hasta finales de 2007 (Ley 3322).

Elaboración propia. Fuente: Decreto Supremo 28421.

B) Factores de cambio, negociación y resultados

Las elecciones generales de 1997, vistas como un pronunciamiento sobre la gestión 1993-1997 del MNR, fueron ganadas por ADN. El partido de Bánzer y el MIR, que salió cuarto en la elección, conformaron de nuevo una alianza de gobierno, como en 1989; sin embargo, de las medidas adoptadas por Sánchez de Lozada, no se revirtió ninguna (S. Romero, 2002) y no hubo mayores reformas territoriales, con un movimiento regional anonadado por las medidas descentralizadoras de la LPP y la LDA.

Previamente, las elecciones municipales de 1995, realizadas a mitad de término del periodo de gobierno 1993-1997, habían brindado resultados positivos (primer votado) pero bajos (menos del 25% a nivel nacional) al partido de gobierno, el MNR. El MNR obtuvo el 21,3% de los votos a nivel nacional, sin embargo debido a los sistemas de elección de concejales y alcaldes,

obtuvo 29,8% de los concejales de todo el país y 38,6% de todos los alcaldes. En términos de alcaldes, fue su compañero de coalición, el MBL, el que tuvo el segundo puesto, ya que con una votación de 13,3% obtuvo el 15,1% de las primeras autoridades municipales. En términos de votación, fue el otro partido de la coalición, la UCS, la que sacó 17,5% de los votos a nivel nacional, aunque solo consiguió el puesto de alcalde en 11,9% de total de municipios. Se aprecia además altos grados de nacionalización de los tres partidos más importantes, MNR, ADN y MIR, mientras que otros tres partidos (UCS, MBL, CONDEPA) tuvieron resultados más regionalizados (MDH/SNPP, 1996). Si bien estos resultados podrían confirmar la tesis de que la descentralización de 1994 sirvió para reforzar el poder a nivel subnacional, el resultado del MNR muestra una caída de una docena de puntos porcentuales, que puede también deberse al voto castigo típico de elecciones de medio término, suponiendo que la externalidad de lo nacional hacia lo local fue fuerte.

Con más claridad, las elecciones municipales de 1999 mostraron el desgaste del partido de gobierno (ADN), que esta vez terminó tercera a nivel nacional. Es cierto que la coalición ADN-MIR no tomó ninguna medida descentralizadora adicional que le permitiese favorecerse de las elecciones locales. Más bien, estas elecciones fueron una muestra de las posibles externalidades electorales entre lo nacional y lo local, y de la función de “castigo” a una gestión central que puede cumplir una elección subnacional cuando está temporalmente alejada de la elección nacional.

El debilitamiento era sin embargo no solo de los partidos, sino de todo el sistema político. Políticas nacionales como la de “coca cero” y la privatización de servicios básicos –cuyo símbolo más claro fue la “guerra del agua”⁶⁵ del año 2000–, fueron parte de una debilitación del sistema, que derivó en una nueva ley de necesidad de reforma constitucional en 2002, en el último día de mandato del presidente Quiroga, quien había sustituido al presidente Bánzer tras la renuncia de este por motivos de salud. Estas reformas se realizarían recién en 2004, con nuevas autoridades electas.

En las elecciones generales de 2002, Evo Morales se presentó con la sigla del Movimiento Al Socialismo (MAS) y fue la opción más clara contra los partidos “sistémicos”, MNR-ADN-MIR, que habían dirigido el país desde el año 1985. La distribución regional de los votos fue transcendental para la Ley 3058 de 2005. El MNR, una vez más con Sánchez de Lozada a la

⁶⁵ Ver por ejemplo, García, García y Quitón (2003).

cabeza, el partido más votado, aunque solo con el 22,4% de los votos, ganó con más del 28% en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando y Beni, mientras que en La Paz y Cochabamba su votación fue menor al 16%. Por su lado, el MAS, segundo partido más votado con 20,9%, concentró su voto en las zonas rurales del occidente. Como menciona Romero (2002, p. 191), “los triunfos rurales de Morales coincidieron con las victorias de sus diputados uninominales”⁶⁶. El tercer partido más votado, la Nueva Fuerza Republicana (NFR), mostró el contraste de las preferencias urbanas con las preferencias del área rural, ya que su mayor apoyo provino de las ciudades, obteniendo un 27% en La Paz, 38% en Cochabamba y casi 26% en Santa Cruz de la Sierra. Los resultados muestran que además de las diferencias ideológicas que se habían ido acrecentando durante el final de los años 1990, la división del país tenía también importantes rasgos territoriales que influyeron en la composición del órgano legislativo nacional (estos contrastes se mostrarían con más complejidad en elecciones de prefectos que se realizaron por primera vez en 2005). En términos de escaños, la distribución departamental de los escaños permitió que el MIR, cuarto partido en la votación, logre tener más senadores que el NFR, puesto que luchaba con el MNR en las regiones orientales del país (Tabla 14). Finalmente, los partidos en crisis, ADN, MIR y MNR, controlaban por completo las senadurías de cinco departamentos: Chuquisaca, Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, mientras que MAS Y NFR, con sus diferencias urbano/rurales, tenían los escaños de La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí.

Tabla 14. Cámara de senadores: resultados de las elecciones 2002

Partido	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	Total
NFR		1	1							2
ADN									1	1
MIR	1					2	1	1		5
MAS		2	2	2	2					8
MNR	2			1	1	1	2	2	2	11
Total	3	3	3	3	3	3	3	3	3	27

Elaboración propia. Fuente: Corte Nacional Electoral (2007).

En la cámara de diputados, el MNR mostró aún su fortaleza a la hora de nombrar candidatos uninominales, ganando en 24 de las 68 circunscripciones (Tabla 15), pero que tuvo una consecuencia directa sobre los otros diputados, ya que redujo su representación plurinominal a 12 (Tabla 16). Algo similar sucedió con el MIR. En cambio, el MAS mostró un equilibrio entre

⁶⁶ Con el 25,1% de los votos en las elecciones municipales de 2004, el MAS superaría definitivamente sus barreras territoriales para conseguir concejales en los nueve departamentos del país.

uninominales y plurinominales, por lo que solo el NFR tuvo más diputados plurinominales que uninominales.

Tabla 15. Cámara de diputados: resultados de las elecciones 2002 en listas uninominales

Partido	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	Total
NFR		1	4							5
MIR	1	6		2		5	1			15
MAS	1	2	5	2	4					14
MNR	3	2		1	4		9	4	1	24
Otros	1	5					1	1	2	10
Total	6	16	9	5	8	5	11	5	3	68

Elaboración propia. Fuente: Corte Nacional Electoral (2007).

Tabla 16. Cámara de diputados: resultados de las elecciones 2002 en listas plurinominales

Partido	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	Total
NFR	2	6	2	2	2	1	4	1		20
MIR	1		1		3		4	1	1	11
MAS	1	5	2	2	1		2			13
MNR		3	3	1		3		1	1	12
Otros	1	1	1		1		1	1		6
Total	5	15	9	5	7	4	11	4	2	62

Elaboración propia. Fuente: Corte Nacional Electoral (2007).

El creciente descontento social culminó con la caída del gobierno de Sánchez de Lozada en octubre de 2003. Por segunda vez, un vicepresidente asumió el gobierno. Esta vez, Carlos Mesa tuvo que gobernar sin bancada por decisión propia (además de que había sido invitado como candidato por el MNR, no era militante). Entre las medidas que asumió Mesa, estuvo la reforma constitucional activada por el gobierno de ADN en 2002 y que quedó pendiente al no haber sido aplicada por Sánchez de Lozada. Mesa utilizó la ley de necesidad de reforma constitucional del anterior periodo legislativo para introducir distintas modificaciones. Además de ceder ante las demandas que pedían dos mecanismos de democracia directa específicos, los referendos y la asamblea constitucional, en julio de 2004 se aprueba la Ley 2771 de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Para Lazarte, estas alternativas a los partidos políticos fueron impuestas ante el desprestigio y crisis de éstos. Lazarte no las considera en todo caso remedio para la crisis de representación política, remarcando que la norma “alienta la multiplicación de estos grupos y eventualmente la fragmentación de la representación” (Lazarte, 2006). Para Romero, “los partidos se volvieron superfluos pues no tenían nada que ofrecer, ni siglas atractivas, recursos, militantes [...] sus raíces se contrajeron” (2012, p. 169).

Esta debilidad partidaria se ahondaría con la supresión del financiamiento público a los partidos políticos en 2008.

En 2004 empieza también un nuevo capítulo de demandas autonómicas. Desde la percepción cruceña, siempre el departamento más autonomista, “el país estaba cambiando, el movimiento social había derrocado al presidente y ellos necesitaban urgentemente presentar sus propias propuestas” (Sivak, 2007, p. 29). El gobierno de Mesa intentó generar varias iniciativas para descentralizar el país y así calmar a las tensiones regionales que no se habían pronunciado con tanta fuerza desde 1995. Además de enviar el proyecto de ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente, Mesa intentó asumir el referendo sobre autonomías, pero ambos fueron “bloqueados sistemáticamente por el Congreso, en el que Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando tenían una abundante representación, tanto regional como partidaria” (Mesa, 2014). En realidad, esas cuatro regiones tenían 45 de 130 diputados y 12 de 27 senadores y el conflicto sobrepasaba lo territorial para llegar a lo partidario. La animadversión Mesa-congreso se manifestaba por ambos lados. Según Muñoz-Pogossian (2008), Mesa consideraba a los partidos políticos como instituciones corruptas y también al parlamento. A esto podría agregarse el hecho que en el gabinete de ministros de Mesa, por primera vez desde 1982, no había ni un representante del sector agricultor cruceño (Eaton, 2007).

Otra de las propuestas de Mesa fue una vez más, después del intento de 1987 y del año 2000, una descentralización más profunda de la educación y la salud. El Decreto Supremo 27457 de Mesa de abril de 2004 recibió la misma respuesta de antaño: los sindicatos rechazaron esta propuesta como ya lo hicieran 20 años antes. En este sentido, es sorprendente la capacidad de veto de estas organizaciones, las cuales creyeron que la descentralización reduciría su poder de negociación (Robinson, 2008). En todo caso, también sorprende la respuesta de los comités cívicos ya que la propuesta de Mesa era de descentralizar al nivel departamental, y ya no al municipal como en las ocasiones anteriores. Al parecer, el CPSC no asumió una postura firme de apoyo a la medida (Barbery, 2005; C. H. Molina, Peña, & Vaca, 2008), probablemente porque el regionalismo se oponía ya de frente a toda propuesta del ejecutivo, y Mesa terminó retirando su propuesta.

La presión multilateral contra Mesa provocó la caída de su gobierno y, debido a la presión de sectores sociales, el mandato presidencial pasó por alto a los dos siguientes sucesores, el presidente de la cámara de senadores, Hormando Vaca Díez (MIR) y al presidente de la cámara de diputados, Mario Cossío (MNR), por lo que el presidente del Tribunal Supremo de Justicia,

Eduardo Rodríguez, fue posesionado como presidente transitorio. La gestión de Rodríguez facilitó dos elecciones que se desarrollaron en diciembre de 2005: las elecciones presidenciales adelantadas –por lo cual el periodo de gobierno 2002-2007 no fue completado– y las elecciones para prefectos departamentales. Para estas elecciones subnacionales, fue necesaria una interpretación particular de la Constitución de 1967 que permita la elección de prefectos, aunque una interpretación de ese tipo existía en realidad desde 1991 (J.C. Urenda en Toranzo, 1991), en la época cuando la opción ‘departamentalista’ perdió ante la opción municipalista y ante la reforma de la Constitución de 1994. La primera convocatoria a la elección de prefectos fue hecha por Vaca Díez⁶⁷, en abril de 2005, cuando ejercía como presidente interino, y luego fue ratificada por Rodríguez en julio del mismo año. No fue solamente una demanda de las élites regionales: en marzo de 2005, el apoyo a la elección directa de prefectos era del 81% (Banco Mundial, 2006). La elección fue para la máxima autoridad ejecutiva del departamento, quedando el consejo departamental de la LDA, no electo directamente, como el órgano deliberativo.

Las reformas de principios de los 2000 tienen un componente económico visible. El programa HIPC permitió una importante reducción de la deuda. El servicio de la deuda se redujo en \$US 26 millones en 1998, y en 2001 alcanzó \$US 95,8 millones (Banco Central de Bolivia, 2001). La siguiente gran reforma, la Ley 3058, no puede desligarse de la evolución del precio de los hidrocarburos, usado como referencia para los precios de exportación del gas boliviano y por ende, para los ingresos fiscales. En febrero del año 2000, el precio del barril de WTI superó los 30 dólares; en mayo de 2004 los 40 y en octubre el barril ya cotizaba a 50 dólares. También hay que tomar en cuenta el creciente peso de determinadas regiones. Entre el censo de 1992 y el censo de 2001, Santa Cruz creció un 49%, hasta tener el 25% de la población boliviana⁶⁸. En términos productivos el cambio también es relevante. En 1995, Santa Cruz y Tarija representaban el 31,8% del PIB nacional, en 2004 su participación subió a 38,8%. La evolución asimétrica del país fue tan relevante como la pujanza de lo local, que fue determinante el año

⁶⁷ Como último acto regionalista, Vaca Díez sería elegido asambleísta en el proceso constituyente 2007-2008 por una agrupación ciudadana opositora al MAS, siendo miembro de la Comisión de Autonomías, Descentralización y Ordenamiento territorial.

⁶⁸ Para las elecciones de diciembre 2005, Santa Cruz logró aumentar su representación en la cámara de diputados de 22 a 25 representantes (aunque demandaba 26, de acuerdo a los resultados del censo de 2001). Cochabamba ganó uno adicional. Los perdedores fueron La Paz, con 2 diputados menos, Oruro y Potosí (un diputado menos cada uno). Las circunscripciones uninominales subieron de 68 a 70.

2000. Es en todo caso el sistema partidario (o su derrumbe) el que muestra la llave del cambio, que se junta con un cambio en la política nacional de hidrocarburos.

Un factor de cambio fundamental en este periodo fueron las reformas estructurales reflejadas en la Constitución de 1994. Estos cambios se hicieron en paralelo, o más bien, por encima de las reformas LPP/LDA de ese entonces. El año 1993, al mismo tiempo que el proyecto de ley de descentralización de la coalición MIR/ADN pasaba al olvido en la cámara de diputados después de haber sido aprobado en la cámara de senadores, las fuerzas políticas se enfrascaron en negociar una reforma constitucional que incluía varios otros aspectos de carácter institucional y estructural. Entre estas reformas tres concernieron al régimen subnacional: la reforma del sistema de elección de diputados, los cambios en los regímenes municipal y departamental, y la creación del tribunal constitucional⁶⁹.

Las reformas electorales del año 1994 siguieron a varias otras reformas anteriores efectuadas en el corto periodo democrático. Las tres elecciones previas fueron hechas cada una con una fórmula de asignación proporcional distinta: D'Hondt en 1985, doble cociente en 1989 y Sainte-Laguë en 1993. El cambio de 1994 sería más importante, ya que cambió el sistema proporcional de listas cerradas con nueve distritos electorales. Este sistema generaba cierta desproporcionalidad ya que los departamentos menos poblados tenían menos escaños que los departamentos del eje central. Las listas cerradas también reducían el vínculo entre representantes y votantes, y se creían que esta desafección podía reducirse con algún tipo de representación territorial (R. Mayorga, 1997). Al respecto, en enero de 1994, 52% de la población creía que los diputados debían representar a sus provincias, mientras que solo el 33% creía que el departamento tenía que ser el distrito electoral principal (Encuestas & Estudios, 1994). Se propuso un nuevo sistema electoral basado en el sistema proporcional mixto alemán; de esta manera, el país pasaba de un sistema de un solo nivel a un sistema de dos niveles en la cámara de diputados. Además de los distritos departamentales de primer nivel, existirían representantes de distritos uninominales. El sistema mixto propuso un reparto 50/50 entre los escaños “plurinominales” y los nuevos uninominales. A pesar de que existe un mecanismo de compensación entre uno y otro tipo de escaño para mantener la proporcionalidad de la

⁶⁹ Tres otras reformas electorales se generaron en 1994. Por un lado, se ratificó el sistema presidencial-parlamentario; presidencial ya que el presidente ejerce durante un periodo fijo y no depende de la confianza del parlamento, parlamentario por que el presidente es escogido por el congreso electo (R. Mayorga, 1997) aunque el parlamento se limitaría a escoger al presidente entre los dos candidatos más votados. Las otras reformas fueron la extensión del periodo presidencial y del legislativo de cuatro a cinco años, a partir de las elecciones de 1997, y la modificación de la edad mínima para votar, que bajó de 21 a 18 años.

representación, la composición de las bancadas partidarias puede tener distintas formas. Por ejemplo, si el partido A gana en todos los distritos uninominales con 40% de los votos (también tendría una votación agregada de 40%), este partido tendrá solo representantes uninominales. Otro partido B puede perder en las mismas circunscripciones con 39% de los votos y sus escaños, iguales a su votación, serán todos compuestos por representantes plurinominales. Esto puede influir en los incentivos de los representantes. Como Shugart⁷⁰ sugiere, si el voto territorial es alto, los políticos podrían tener poco interés en el beneficio colectivo, mientras que si el voto partidario es alto, estos representantes no tienen por qué preocuparse por las necesidades de los votantes de cada distrito electoral. El problema se habría agudizado si la selección de candidatos hubiese sido también descentralizada. Sin embargo, esto no sucedió porque el sistema de partidos centralizados no cambió; el desbalance entre los intereses nacionales y los territoriales no se modificó porque las elites partidarias seguían controlando las listas de uninominales⁷¹ y por lo tanto la reforma tuvo un éxito limitado (Crisp, 2006). Centellas (2009) cree por el contrario que el sistema mixto incrementó los antagonismos entre el ejecutivo y el legislativo a través de la mayor visibilidad que obtuvieron los legisladores de distritos uninominales⁷², por lo que la disciplina partidaria disminuyó. Este podría ser un canal por el cual el órgano ejecutivo tiene incentivos para negociar por fuera del legislativo, para luego imponer la disciplina partidaria solo a la hora de la votación.

Además de la selección de candidatos, otro problema que generó el sistema mixto fue la delimitación de los distritos electorales uninominales y de la composición de la lista cerrada plurinominal. Samuels y Snyder (2001) sugieren que la desproporcionalidad generada en los países latinoamericanos tendió a favorecer los distritos rurales políticamente conservadores a expensas de los políticamente progresivos distritos urbanos. Es por ello que en la lista plurinominal podría favorecerse a candidatos de origen rural, y a su vez se podría generar distritos uninominales menos poblados en el área rural y más poblados en el área urbana. En otro estudio, Snyder y Samuels (2004) consideran que los sistemas mixtos solo reducirían la desproporcionalidad si los escaños plurinominales fuesen asignados a un distrito único nacional; de acuerdo a su estudio, la asignación de escaños plurinominales a distritos departamentales aumentó en realidad la desproporcionalidad. De manera menos específica, Mayorga (2004) considera que la reforma electoral, ya en 1997 pero con más contundencia en

⁷⁰ Citado en Hallerberg y Marier (2001, p. 10).

⁷¹ Según Hugo Carvajal del MIR, citado en Muñoz-Pogossian (2008).

⁷² Si bien había propuestas para que el distrito electoral sea la provincia, al final se decidió por distritos electorales variables (que pueden derivar en problemas de “*gerrymandering*” por otro lado).

2002, tuvo como efecto principal la territorialización del voto y el reforzamiento de las fuerza locales. Este fenómeno se vería reforzado con las reformas al sistema partidario de 2004.

En cuanto a las modificaciones del régimen municipal y departamental, la nueva Constitución reformada creó los consejos departamentales en el nivel intermedio, evitando así ceder ante las demandas de asambleas deliberativas electas por votación; la elegibilidad del prefecto quedaba descartada y se hablaba más bien de una designación por parte del presidente⁷³. El régimen municipal sufrió muchos más cambios, ya que se le concedió autonomía y descentralización política a través de la elección de alcaldes y concejales. Es interesante ver que el texto constitucional recalcó la imposibilidad de los municipios de crear tributos que no sean tasas y patentes, y que estas deban ser sujetas a control tanto por parte del senado como del poder ejecutivo.

Los cambios estructurales ligados a las reformas de 1994-1995 (ver Tabla 17) consolidaron un nivel municipal cuyo potencial no fue bien calculado. Se llegó a una simetría a nivel local de tipo legal –aunque las características socioeconómicas distaban mucho de ser similares entre los distintos territorios locales–, y se dio mayor libertad a los municipios respecto a una posible tutela por parte del nivel intermedio, dotándoles de mayor autonomía. Un cambio adicional vendría por el lado de las representaciones uninominales, que debilitaron probablemente la relación de estos diputados con sus partidos, pero que sobre todo quitaron la relación que tenían con los departamentos, para ligarlos con difusos distritos electorales. Gracias al nuevo sistema electoral con escaños uninominales en la cámara de diputados, el candidato Evo Morales, presentándose con una sigla minoritaria de izquierdas en la zona de productores de coca del departamento de Cochabamba, logró el resultado más claro a nivel de distritos uninominales, con un 61,8% de apoyo. Morales sería luego candidato a presidente el año 2002 y de nuevo el año 2005, ganando estas elecciones.

Finalmente, cabe mencionar que la reforma del año 1994 creó el tribunal constitucional encargado del control constitucional, el cual podía lidiar en cualquier conflicto de competencias y controversias entre los tres niveles de estado. Este tribunal se constituye desde entonces en un posible jugador con poder de veto sobre las decisiones que atañen a la descentralización fiscal.

⁷³ En 2005 se haría una nueva interpretación para permitir la elección directa de prefectos a nivel departamental.

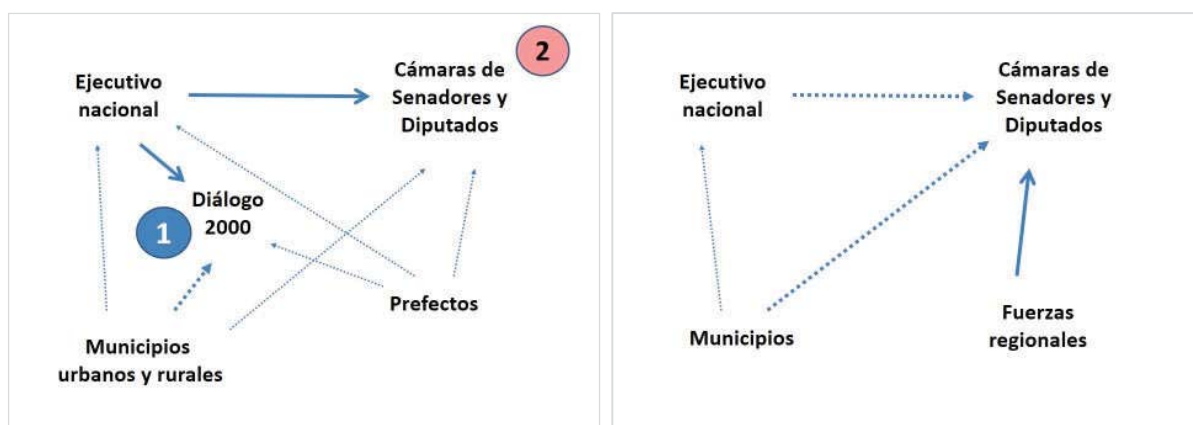
Tabla 17. Cambios estructurales del estado multinivel en 1994/1995

Variables estructurales estado multinivel	Antes de 1994/95	Después de 1994/95
Simetría	Inexistente a nivel local	Simetría legal local
Fragmentación	-	Lenta a nivel local
Subordinación	No estaba planteada	Imprecisa entre el nivel intermedio y el local
Autonomía	Baja en ambos niveles	Relevante a nivel local
Representación	No	Débil (diputados uninominales)
Elaboración propia.		

El Diálogo 2000 y la Ley 3058 mostraron dos maneras distintas de negociación intergubernamental, que fueron inéditas y que no volvieron a replicarse posteriormente. En el primer caso, el formato dado potenció a los municipios. Sin embargo, debido a la estructura estatal, el acuerdo extra-legislativo tuvo que de todas maneras ser validado en el congreso nacional (Gráfico 15), para que el acuerdo se transforme en ley. Para la Ley 3058 no había necesidad de una instancia *ad hoc* para la negociación previa. Las fuerzas subnacionales se manifestaron directamente en el congreso. Los municipios a través de su representación ante el congreso vía la FAM, los departamentos directamente a través de las representaciones regionales que superaron el carácter partidario. La asociación de los departamentos de la “media luna” (Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija) en el congreso combina las tesis de Rodden, sobre la asociación entre regiones ricas y regiones pobres pero sobrerrepresentadas para negociar mejores resultados fiscales, con los bajos grados de nacionalización de los partidos resultante de las elecciones de 2002⁷⁴, que resultaron en el repliegue de los partidos tradicionales a estos departamentos.

⁷⁴ Pérez (2010) muestra un descenso con relación a las elecciones de 1997, la nacionalización del sistema de partidos aumentaría de nuevo en 2005 con el triunfo del MAS.

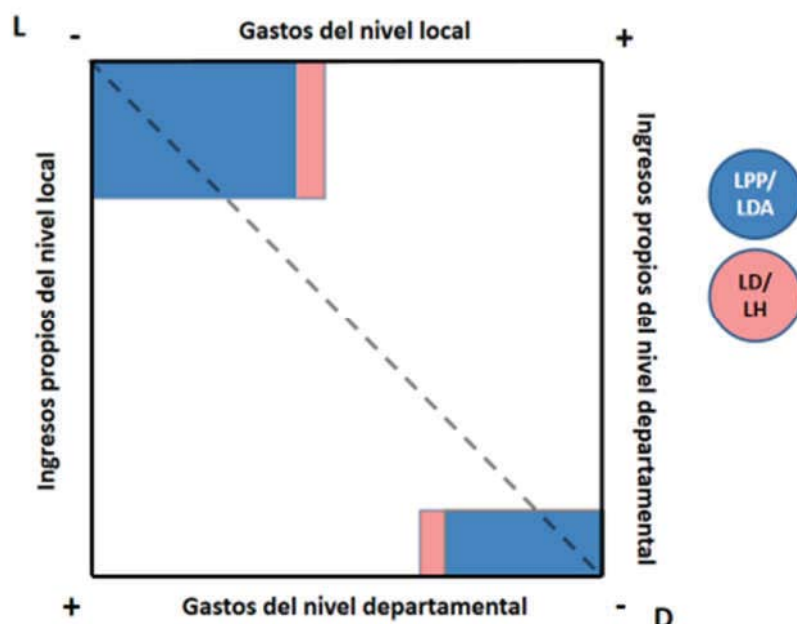
Gráfico 15. Instancias de negociación del Diálogo 2000 y la Ley 3058



Dos observaciones deben hacerse a este segundo gran periodo de descentralización fiscal en cuanto a la forma en la que se ha efectuado el cambio. Primero, el gobierno ADN-MIR de 1997-2002 realizó ciertos cambios al modelo de la LPP/LDA sin negociaciones formales con los niveles subnacionales (leyes de administración presupuestaria, ley de municipios). Estas medidas utilizaron estrategias de carácter político y burocrático. Segundo, hasta 2005, los procesos de negociación intergubernamental fueron improvisados, pero ya antes de la elección de prefectos en 2005 nacieron los primeros intentos de coordinación intergubernamental institucionalizada –excluyendo aquellos propuestos, pero no aplicados a principio de los años 1990 por el proyecto EMSO–. El Consejo de Coordinación Prefectural, que incluía a los prefectos pero no a los municipios, fue planteado por el gobierno de Rodríguez (Ministerio sin cartera Responsable de Participación Popular, 2006). El gobierno de Evo Morales plantearía posteriormente distintas variantes.

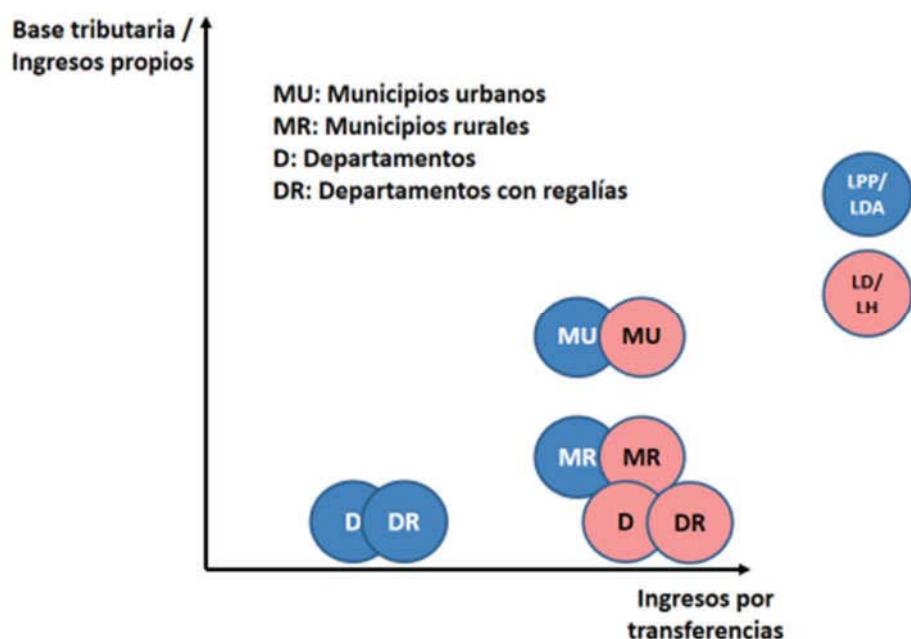
El periodo 1996-2005 puede ser calificado de transitivo, de un régimen de descentralización fiscal más localista que regional, a un régimen donde el nivel departamental fue tomando mayor relevancia. En términos de bases tributarias, el cambio fue en todo caso nulo. El ITF fue asignado en su totalidad al nivel central y el IDH fue distribuido según los recursos generados, no a través de una asignación de base tributaria a los niveles subnacionales. En cambio, tanto la Ley del Diálogo como la Ley de Hidrocarburos aumentaron el número de responsabilidades de gasto de los niveles subnacionales. Esto provocó que el desequilibrio vertical entre ingresos propios y gastos se ahonde (Gráfico 16), y que la dependencia hacia las transferencias sea más evidente. Esto implicó en realidad y mayor control del nivel central del estado sobre la gestión subnacional.

Gráfico 16. Cambios en gastos e ingresos propios de la LPP/LDA al Diálogo 2000 y Ley de Hidrocarburos



El Gráfico 17 muestra más claramente cómo se ha dado el cambio para los distintos niveles de gobierno, diferenciando municipios urbanos de municipios rurales y departamentos con y sin regalías. De manera general, el régimen de coparticipación municipal no varió, por lo que el nivel de ingresos propios locales tampoco lo hizo, ni las diferencias entre municipios urbanos y rurales según la capacidad de sus bases tributarias; en cambio sí aumentó el nivel de transferencias por los recursos HIPC-II e IDH. A nivel departamental, el IDH significó un salto cuantitativo en los ingresos de las prefecturas, aumentando su dependencia a las transferencias.

Gráfico 17. Cambios en ingresos subnacionales de la LPP/LDA al Diálogo 2000 y Ley de Hidrocarburos



Los departamentos aprovecharon las leyes sectoriales de los años noventa para recibir tanto regalías mineras como forestales (llamadas regalías, pero en realidad patentes), aunque nunca llegaron a tener la importancia de las regalías por hidrocarburos ni del IEHD. Es con el IDH que las regiones podían aprovechar de más recursos. De todas maneras, las transferencias por recursos naturales –hidrocarburos, minería y forestas– formaron el grueso de los ingresos departamentales. De los \$US 638 millones de ingresos de las prefecturas el año 2006, 579 millones, es decir el 91% del total, fueron transferencias, quedando el resto como recursos propios o fuentes externas. En comparación, los ingresos de los municipios para el mismo año 2006 sumaron \$US 857 millones, de los cuales 498 millones (58%) fueron transferencias (FAM-Bolivia, 2009b), mostrando la mayor importancia de los ingresos propios a nivel local. La Tabla 18 muestra como la distribución fiscal fue haciéndose algo más compleja con la creación del ITF y el IDH, que se agregaron a las disposiciones creadas en el gobierno 1993-1997, además de los recursos del HIPC-II asignados al nivel municipal y nacional.

Tabla 18. Régimen fiscal intergubernamental en 2006

Tributos y transferencias de origen tributario	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal
IVA, RC-IVA, IUE, IT, ICE, TGB, ISAE, GA	75% gobierno central 20% municipios 5% universidades	Para municipios y universidades: según criterio poblacional
IPBI/IPVA, IMT	100% municipios	
IEHD	65% gobierno central 10% Fondo de compensación departamental (FCD) 25% departamentos	FCD (hasta el 10% del IEHD): Proporcional para todo dpto. con regalías per cápita menores al promedio nacional 25% departamental: 12,5% población 12,5% a partes iguales entre los nueve departamentos
ITF	100% gobierno central	
IDH	Ver Tabla 13	
Regalías hidrocarburos	12% departamentos 6% gobierno central	12% departamental: 11% departamentos productores Beni y Pando: 0,66% and 0,33% respectivamente
Regalías mineras	100% departamento productor (Impuesto Complementario a la Minería)	
Patentes forestales de aprovechamiento	40% nivel nacional 35% nivel departamental productor 25% nivel municipal productor	
Patentes forestales de desmonte	50% nivel nacional 25% nivel departamental productor 25% nivel municipal productor	
Otras transferencias	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal
FPS	Según Política Nacional de Compensación	
HIPC-II	Ver Tabla 12	
Transferencias por ítems	Según nóminas departamentales	
Elaboración propia.		

En cuanto a los cambios en la autoridad fiscal (ver Tabla 19), las reformas de la década 1996-2005 fueron pocas. Los dominios propios (A1) municipales provienen de las reformas de la

LPP y en los siguientes diez años no se crearon dominios para este nivel o para el departamental. La base tributaria (A2) municipal sí mejoró con una mejor gestión de ciertos aspectos técnicos a nivel local, como el manejo del catastro urbano. Las administraciones tributarias (A3) también fueron fortaleciéndose, aunque en términos de atribuciones no hubo mayores cambios. La discrecionalidad de las transferencias (A4) trató de ser reducida desde el mismo nivel central de gobierno, sobre todo para los recursos de donación externa, pero con magros resultados. En cuanto al IDH, si bien las regiones tuvieron alta influencia sobre el reparto decidido en la Ley 3058, los municipios y prefecturas en realidad no llegaron a controlar todos los aspectos de la transferencia de este recurso, control que quedaría en manos del ejecutivo nacional. En cuanto a los ingresos potenciales (A5), el IDH generó grandes expectativas, pero también amplió la dependencia a las transferencias desde el nivel central y se convirtió un ingreso muy volátil ligado directamente a los precios internacionales de los hidrocarburos. Esto marcó aún más la diferencia entre municipios y prefecturas. No solo los primeros tenían una serie de ingresos más estables –aquellos de coparticipación tributaria– sino que también tenían (sobre todo los urbanos) posibilidades de generar más ingresos propios, los cuales también fueron en aumento gracias a las mejoras técnicas y de fiscalización–. En cuanto al condicionamiento del gasto (A6), ciertas normas, sobre todo a nivel local, intentaron fijar con mayor disciplina las partidas dedicadas a gasto corriente. Sin embargo, el condicionamiento sectorial siguió siendo débil y la Ley 3058 dio directrices muy laxas que no impidieron que sobre todo desde las prefecturas se invada competencias municipales. El carácter de las competencias tampoco varió mucho (A7). No se generó un proceso de descentralización de responsabilidades adicionales, más que una escueta disposición de la Ley 3058 para poder contratar recursos humanos adicionales a los ya controlados por el nivel central del Estado y un intento del Decreto Supremo reglamentario 28421 de dotar de más responsabilidades a los gobiernos subnacionales, en el cual destaca la inclusión de la seguridad ciudadana. Si bien esta lista fue planteada a prefecturas y municipios, el poder de veto de estas entidades siguió siendo bajo (A8), a excepción del nuevo intento fallido del presidente Mesa de descentralizar algo más los sectores educación y salud, medida paradójicamente rechazada. En términos de gestión de la deuda subnacional (A9), la tendencia fue más bien hacia un control más estricto. La autonomía sobre los presupuestos tampoco se incrementó (A10). Finalmente, en cuanto a la fuerza de la normativa tampoco hubo variación, por un lado se reforzó la legislación nacional, dirigida sobre todo hacia lo municipal, pero por otro muchas reglas fiscales continuaron siendo competencia del Ministerio de Hacienda o del ejecutivo en general, haciendo de esta capacidad un potencial instrumento de centralización.

Tabla 19. Indicadores de autoridad fiscal en 2006

Indicador	Municipios	Departamentos (Prefecturas)
A1 Dominio tributario e ingresos	Dominios propios*	Sin dominios propios
A2 Base tributaria y alícuota	Media*	Sin bases tributarias
A3 Administración tributaria	Administración propia	Sin administración
A4 Transferencias y discrecionalidad	Sin poder de veto	Poder de veto circunstancial
A5 Ingresos potenciales	Potencial relativo* y baja volatilidad	Volatilidad amplia
A6 Gastos condicionados	Control reducido*	Bajo control
A7 Relevancia del gasto	Media	Baja
A8 Transferencia de responsabilidades	Sin poder de veto	Sin poder de veto
A9 Deuda	Restringida	Restringida
A10 Presupuestos	Limitada y monitoreada	Limitada y monitoreada
A11 Normatividad	Nivel nacional	Nivel nacional

*Base e ingreso dependientes del tamaño del municipio.

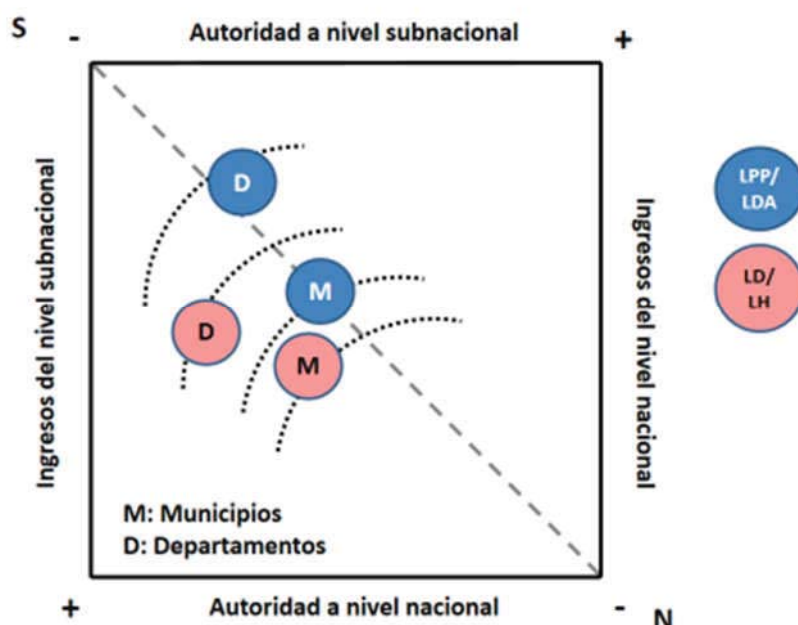
Elaboración propia.

El Gráfico 18 muestra que las preferencias de los gobiernos subnacionales privilegiaron los ingresos por encima de la autoridad fiscal. El mayor control por parte del nivel nacional no fue impedimento para que los gobiernos subnacionales no solo se mantengan en niveles de “bienestar”, sino que inclusive se sitúen en una mejor posición que antes gracias a los nuevos ingresos fiscales.

Institucionalmente, la década 1996-2005 mostró más bien la debilidad de las instituciones en el proceso de descentralización fiscal. El factor de distribución de pobreza utilizado para el reparto de los recursos HIPC-II fue un factor impuesto por un proceso mayor de carácter multilateral, asumido ciertamente y replicado con timidez en reformas posteriores (el Impuesto a la Participación en Juegos de 2010, de baja recaudación). Los ingresos por explotación de recursos naturales (no de comercialización), que incluyen no solo el IDH sino también las regalías, no fueron integrados en los esquemas ya existentes de coparticipación. Esto devela una puja por los recursos naturales, de carácter histórico, que sigue un camino propio ajeno al esquema tradicional de financiamiento subnacional de coparticipación. El IDH no logró generar un sistema de compensación de las desigualdades regionales; el único intento serio en esta materia fue la PNC a nivel municipal que surgió del Diálogo 2000 y que fracasó. Todas estas acciones debilitaron al modelo de financiamiento intergubernamental. Las negociaciones

intergubernamentales tampoco pudieron ser institucionalizadas. El Diálogo 2000 generó un formato que podía ser replicado pero que finalmente fue ignorado por el gobierno central.

Gráfico 18. Cambios en autoridad e ingresos de la LPP/LDA al Diálogo 2000 y Ley de Hidrocarburos



5.3. REMODELACIÓN DEL RÉGIMEN DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 2006-2016

El último gran periodo del proceso de descentralización boliviano empieza 20 años después de que la Ley 843 sentara las bases del reparto fiscal intergubernamental. El MAS, liderado por Evo Morales, triunfa en las elecciones de diciembre de 2005 con el 54%, nivel nunca visto en anteriores comicios desde el retorno a la democracia. El cambio que genera esta victoria sería principalmente estructural, con una reforma constitucional de fondo, dando lugar a un régimen de descentralización fiscal con menor fuerza para los niveles subnacionales.

La primera variable de análisis son los cambios estructurales derivados del periodo de estudio anterior, 1996-2005. En ese periodo, el único cambio relevante fue la incorporación de las agrupaciones ciudades y pueblos indígenas como vehículos para la postulación de candidatos. Los efectos sobre la fragmentación del poder se verían progresivamente; por ejemplo, en las elecciones municipales de diciembre de 2004 las nuevas representaciones alcanzaron en su conjunto un 23,3% de la votación nacional. En estas votaciones se llega al índice de nacionalización más bajo del periodo 1995-2010 (J. Pérez, 2010).

A) La Constitución de 2009 y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

El giro ideológico del gobierno de Evo Morales empezó con la nacionalización de los hidrocarburos el 1ro de mayo de 2006. Sin embargo, “fue la Asamblea Constituyente el proyecto central de la primera legislatura de Evo Morales, y el espacio llamado a realizar la transformación estructural del Estado boliviano” (Errejón, 2012). Para ello tendría que lidiar con la oposición regional que, en las primeras elecciones de prefectos realizadas también en diciembre de 2005, logró ganar en seis de los nueve departamentos (el MAS ganó en Cochabamba, Chuquisaca y Potosí), a través de cuatro agrupaciones ciudadanas distintas. El acuerdo entre el MAS y la oposición permitió realizar un referendo por la autonomía departamental al mismo tiempo que la elección de la Asamblea Constituyente. En esta votación, de julio de 2006, cuatro departamentos votaron a favor de la autonomía: Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz (que pronto pasarían a ser denominadas la “media luna”, por el control que tenían del noreste al sudeste del país).

Desde el mismo año 2006, el gobierno central fue tomando medidas de carácter unilateral para reducir el poder fiscal de las autonomías y especialmente de los gobiernos departamentales. Un decreto de austeridad⁷⁵ de junio de 2006 rebajó los salarios de los gobiernos subnacionales, equiparándolos con los salarios del nivel nacional que habían sido reducidos meses antes. A medida que las negociaciones en la Asamblea Constituyente iban haciéndose más virulentas, las medidas fiscales fueron también siendo más contundentes. Dos medidas de finales de 2007 mostraron la magnitud de la “virtual ‘guerra fiscal’” (Ayo, 2010a). La Ley 3058 había asignado el IDH a los departamentos en general y no a prefecturas o municipios en específico, reparto que fue efectuado por el gobierno de Rodríguez luego de la aprobación de la Ley 3058, mediante el Decreto 28421. La asignación del IDH entre prefecturas y municipios, efectuada por Rodríguez (Tabla 13), fue modificada por el MAS en favor de los municipios en octubre de 2007, mediante el Decreto Supremo 29322. La parte de las universidades se mantuvo en el 8,62% del total repartido (3,77% del 43,75%). La parte de los municipios fue casi duplicada, del 34,48% al 66,99% del total. La parte de las prefecturas bajó del 56,9% al 24,39% del total. Este cambio fue realizado sin cambiar nada del reparto de responsabilidades de gasto de la Ley 3058 y el Decreto 28421, mostrando la nula equivalencia entre los componentes de ingresos y de gastos a la hora de asignar los recursos del IDH.

⁷⁵ Decreto Supremo 28750.

Para Hinojosa⁷⁶, la redistribución de los ingresos del IDH efectuada por el Decreto 29322, buscó romper los esquemas colaborativos de financiamiento concurrente que existían entre las prefecturas y los municipios, sobre todo en los departamentos de la “media luna”. En efecto, una observación ya existente desde la LPP/LDA era la invasión de competencias (Terán, 2003), que efectuaban sobre todo las prefecturas, con más dinero que los gobiernos locales hasta entonces y con un catálogo no muy claro de competencias, por lo que buscaban ejecutar el gasto de otras maneras.

Luego de dicha redistribución de recursos, un mes después (noviembre de 2007) el gobierno promulgó la Ley 3791 de Renta Dignidad, que asignaba una renta vitalicia a todo boliviano mayor de 60 años, financiada con el 30% de los recursos del IDH de los gobiernos subnacionales y del TGN. Esta asignación de un recurso subnacional para una política nacional fue rápidamente vista como una “confiscación” de ingresos por parte de ciertos gobiernos departamentales, sobre todo de Santa Cruz. La prefectura de Tarija también se vería perjudicada por un decreto supremo posterior, el 29434 de enero 2008, que estableció que los recursos económicos provenientes de la exportación de gas por encima del poder calorífico de 1.000 BTU⁷⁷ por pie cúbico, irían directamente a YPFB sin cancelar regalías ni IDH, restando recursos sobre todo a este departamento, el más importante productor de hidrocarburos. Otras medidas para reducir los ingresos subnacionales no llegaron a ser aplicadas; por ejemplo, el proyecto de ley de 2007 contemplaba un seguro social universal de salud, financiado con el 14% del IDH departamental y el 10% de la coparticipación municipal.

O’Neill (2004) menciona que la irreversibilidad de la descentralización fiscal puede deberse al nivel en el cual están definidas las asignaciones; cambiar las leyes implica un procedimiento y cambiar la Constitución es aún más difícil. La facilidad con la que se cambió el reparto del IDH y se asignó los recursos para la Renta Dignidad, y la dificultad para asignar los recursos de coparticipación para el seguro universal de salud, pueden verse desde esta lógica. Con esta lección aprendida –además de estar en posición de minoría en el congreso del periodo 2005-2009, por lo que la modificación del reparto del IDH quedaba descartada–, el movimiento regional trató de sellar el reparto de regalías en la Constitución (de gran interés para Santa Cruz y Tarija, los mayores productores), una vez se efectuaron las negociaciones finales del proceso constituyente, a finales de 2008.

⁷⁶ Citado en Arellano-Yanguas y Mejía-Acosta (2014, p. 22).

⁷⁷ *British Thermal Unit*.

Es difícil enumerar todas las demandas en términos fiscales que se presentaron en el proceso constituyente⁷⁸. La propuesta fiscal más seria desde lo regional fue la preparada por el CPSC desde el año 2005. La base de su propuesta era que dos tercios de los tributos generados en el departamento de Santa Cruz debían ser directamente asignados al departamento, según el reparto: 20% a municipios, 5% a sus universidades públicas, 31,66% a la entonces prefectura y 10% a un fondo de solidaridad interdepartamental. El 33% restante se remitiría al gobierno central. Otras propuestas desde los niveles subnacionales se concentraron en incrementar los recursos a recibirse, pero también en plantear nuevas formas de distribución de los recursos o cambios en la condicionalidad del gasto (Asociación de Municipios del Departamento de Tarija, 2006). Junto a la de Santa Cruz, la prefectura de Tarija fue la que mostró más claras preferencias por una mayor descentralización fiscal, al proponer que una parte de la recaudación de impuestos nacionales se quede en el departamento o que se diferencie el domicilio legal del hecho generador, para que empresas petroleras radicadas en Santa Cruz tributen por la producción de hidrocarburos en Tarija (Galindo, Rocabado, & Morávek, 2006). La Asamblea Constituyente también propuso ligar las transferencias a las competencias y a distintos factores de distribución: grado de desarrollo económico, necesidades básicas insatisfechas, pobreza, densidad demográfica y “pasivos históricos” (compensaciones por aportes regionales del pasado).

El texto final de la Constitución aprobada en 2009 incluye los siguientes puntos fundamentales en cuanto a descentralización fiscal:

1. La potestad para la creación de nuevos tributos por parte de departamentos y municipios; esta potestad debe en todo caso confrontarse con otras disposiciones de la misma Constitución que muestran una primacía de la política fiscal desde el nivel central. Los alcances de dicha potestad serían entonces negociados en leyes posteriores.
2. Una lista de recursos a los cuales accederían los departamentos –no los gobiernos departamentales–, incluyendo las regalías. Al igual que en la Ley 3058, el texto constitucional no especifica que los recursos son de los gobiernos departamentales, por lo que son sujetos a interpretación o a normativa posterior.

⁷⁸ Un estudio detallado del proceso es Vicepresidencia del Estado Plurinacional (2012).

3. Una lista de competencias para los gobiernos subnacionales, sobre las cuales tienen responsabilidades de gasto. Este listado de competencias tiene varios problemas de solapamiento y duplicidad⁷⁹, por lo que necesitan también de normas posteriores para una definición más clara de estas responsabilidades.
4. La centralización presupuestaria y de la deuda pública subnacional, ya presentes en la normativa nacional pero no en la Constitución precedente.

Una vez aprobada la Constitución en enero de 2009, la siguiente norma que reguló aspectos fiscales intergubernamentales fue la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Cuando se aprobó la LMAD en 2010, el bloque de la media luna ya había sido vencido; a favor del MAS, un referendo revocatorio dio un masivo respaldo al gobierno en 2008, luego vinieron la aprobación de la Constitución en enero de 2009 y la reelección de Evo Morales a finales de 2009. La FAM aún estaba controlada por el bloque opositor, debido a que la composición de su directorio todavía mostraba el equilibrio de fuerzas de las elecciones municipales de 2004 (las nuevas elecciones municipales recién se desarrollaron en abril de 2010). La FAM solicitó que el respeto a la potestad originaria de crear y administrar impuestos esté establecido en la LMAD, por lo que ninguna ley nacional debería limitar esta potestad (FAM-Bolivia, 2010b). También planteó una multiplicidad de fondos: fondos de cohesión, fondos de desarrollo y fondos de ecualización o compensación (FAM-Bolivia, 2010a), y el uso de la pobreza como factor de distribución. Sin embargo, la correlación de fuerzas estaba muy a favor del gobierno central.

Aprovechando el espacio interpretativo que brinda la Constitución, la LMAD regula cómo ciertos ingresos departamentales deben ser redistribuidos al interior de los departamentos. Para ello asume que la redacción constitucional que dice “recursos departamentales”⁸⁰ se refiere al departamento como territorio y no como gobierno. Por ello, estos recursos, que incluyen fundamentalmente ingresos por regalías, no son exclusivos de la gobernación sino que pueden ser asignados a los distintos gobiernos del departamento, incluyendo gobiernos municipales, regionales e indígenas. Esto diluye el ingreso más importante de los gobiernos departamentales. Por ejemplo, se efectuó en febrero de 2007⁸¹, mediante decreto del poder ejecutivo, una redistribución de regalías departamentales con el nivel regional (sub-departamental) para el

⁷⁹ Al respecto, ver por ejemplo Böhr (2010).

⁸⁰ Art. 341.

⁸¹ Decreto Supremo 29042.

caso específico del departamento de Tarija, en el cual se obligaba al gobierno departamental a asignar un 45% de la regalías departamentales a la región del Chaco –que en ese momento no existía como región autónoma, sino como el conjunto de tres municipios–, en una decisión unilateral que fue parte del conflicto político del momento. En ese momento el gobierno nacional del MAS estaba en lucha con el gobierno departamental tarijeño dirigido justamente por Mario Cossío, antiguo impulsor de la FAM y de la Ley 3058 de Hidrocarburos. Es cierto que a lo largo de la historia de las regalías, esa no fue la primera vez que surgieron demandas por su redistribución intradepartamental. Finot (1990) recuerda que la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz reclamó con éxito el 11% de las regalías departamentales durante el gobierno de Gueiler el año 1980 (un gobierno muy débil que duró 8 meses, entre dos gobiernos dictatoriales militares).

Otros puntos fiscales intergubernamentales fijados por la LMAD fueron:

1. Se confirmaron los condicionamientos sobre el gasto: 15% de regalías, FCD e IEHD para gastos de funcionamiento y 10% adicional para gastos “recurrentes” a nivel departamental; 25% de recursos propios, coparticipación e HIPC-II para gastos de funcionamiento a nivel municipal. Otros condicionamientos siguieron siendo fijados por decreto, a pesar de que la misma LMAD menciona que la distribución del gasto debe estar fijada por ley (Rocabado, 2012).
2. Redistribución de los impuestos hacia los niveles subnacionales solo de los saldos en efectivo y no de las notas de crédito (valores). Esta disposición existía también en la normativa anterior a la Constitución de 2009.
3. Establecimiento de criterios de distribución “equitativos” al interior de las jurisdicciones departamentales, sin generar una definición de dicha equidad.
4. Se diferenció la deuda externa subnacional, que debe ser autorizada por el órgano legislativo nacional, bajo los parámetros de la Constitución, de la deuda interna subnacional, que debe ahora ser autorizada por el órgano ejecutivo.
5. Procedimientos presupuestarios con alta regulación por parte del nivel central en cuanto a ejecución, modificación y castigos (mediante inmovilización de cuentas fiscales).
6. Creación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario, con recursos del IDH y otros provenientes del TGN. Hasta 2016, este Fondo no fue implementado.

La Ley 60 de Juegos de Lotería y Azar de noviembre de 2010 fue la primera norma que mostró la tendencia a centralizar no solo los recursos sino también la normativa⁸². Mediante esta ley se crearon dos impuestos, el Impuesto al Juego (IJ), asignado en un 100% al nivel central del Estado, y el Impuestos a la Participación en Juegos, del cual el nivel central se asignó el 70%, repartiendo el restante 30% a partes iguales entre departamentos y municipios. Esta nueva fórmula de distribución agrega además una distribución al interior de cada nivel de gobierno de acuerdo al número de habitantes (60%) y a los índices de pobreza (40%), haciendo de este impuesto el segundo recurso que utilizaba el factor pobreza, aunque con criterios distintos al HIPC-II (los recursos de HIPC-II dejaron de percibirse luego de 2015).

Quedaba una definición fiscal pendiente luego de la promulgación de la LMAD y era el de la potestad tributaria. La Ley 154 de Clasificación de Impuestos fue aprobada en julio de 2011. A ésta solo se opuso la AMB, en representación de los municipios capital y controlada por la oposición (la FAM ya había pasado a estar dirigida por el MAS). Con esta ley se tomaron las siguientes decisiones en el ámbito tributario⁸³:

1. Cualquier impuesto a ser creado por las autonomías tiene que ser aprobado con informe técnico emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Ya en tiempos de la aprobación de la LPP, Molina (1994) había propuesto la necesidad de un informe técnico emitido por el Ministerio de Finanzas de la época, para aprobar los impuestos locales, en remplazo del procedimiento de la Constitución de 1967, que disponía que toda imposición local tenía que ser aprobada por el Senado. En todo caso, la AMB lo consideró como una limitación de la autonomía.
2. Delimitación de los dominios tributarios sobre los cuales los gobiernos subnacionales pueden crear nuevos tributos. Esta clasificación muestra nuevos dominios tributarios ligados al medioambiente tanto a nivel departamental como municipal y la asignación del TGB al nivel departamental para la constitución de un dominio tributario exclusivo del nivel departamental. La Tabla 20 muestra el reparto actual de impuestos, incluyendo al Impuesto a la Venta de Moneda Extranjera (IVME) creado a finales de 2012 y asignado en su totalidad al nivel

⁸² La competencia de juegos de lotería y de azar es una competencia compartida según la Constitución de 2009 y por lo tanto debería estar sujeta a una ley básica del nivel central del Estado y a leyes de desarrollo subnacionales. Sin embargo, la Ley 60 ha reglamentado distintos aspectos de la competencia que hacen que la legislación autonómica sea innecesaria e irrelevante.

⁸³ El entonces alcalde de la ciudad de Tarija, Oscar Montes, consideró que “las cosas así como están han sido diseñadas en 1986” (Citado en Bustillos, 2011).

central del Estado (impuesto que solo tuvo una vigencia de 3 años, hasta finales de 2015).

Tabla 20. Asignación de Impuestos por la Ley 154

Impuesto	Nivel nacional	Departamen tal	Municipal	Fórmula de reparto
ITF	100%			
IVME ⁴	100%			
IJ	100%			
IVA ¹	75%		20%	Per cápita
IUE ¹	75%		20%	Per cápita
IT ¹	75%		20%	Per cápita
ISAE ¹	75%		20%	Per cápita
RC-IVA ¹	75%		20%	Per cápita
ICE ¹	75%		20%	Per cápita
GAC ¹	75%		20%	Per cápita
IPJ	70%	15%	15%	60% Población; 40% Pobreza
IEHD ¹	65%	30%		33% Territorio; 33% Población; 33% FCD
IDH ²	27,3%	9,9%	34,9%	Entre 10,7% y 14% para cada dpto. Entre 8,7% y 17,5% para cada grupo dptal. de municipios y luego per cápita
TGB		100%		Base territorial
IPVAA ³		100%		Base territorial
IMA-D ³		100%		Base territorial
IPBIVA			100%	Base territorial
IMT			100%	Base territorial
ICE-Chicha			100%	Base territorial
IMA-M ³			100%	Base territorial

¹El 5% no contabilizado se asigna a universidades públicas. ²El resto no contabilizado se reparte entre otros actores y cuentas no territoriales. ³Impuestos aún inexistentes, sobre dominios creados por la Ley 154. ⁴Impuesto eliminado en diciembre 2015.

Elaboración propia. Fuente: Rocabado (2012).

De los nuevos dominios creados por la Ley 154, no se han creado aún los impuestos medioambientales departamentales y municipales (IMA-D e IMA-M) ni el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Acuáticos y Aéreos. El traspaso del TGB a los gobiernos departamentales se ha efectuado lentamente. Hasta 2015, seis departamentos han asumido el impuesto y empezado a tener un dominio tributario propio (Servicio Estatal de Autonomías, 2015a). De todas maneras, este impuesto tampoco es significativo; el TGB no representó ni el 1% de las recaudaciones tributarias del mercado interno en el año 2014.

Posteriormente, ha habido varias normas que condicionan más las transferencias que reciben los niveles subnacionales. Por ejemplo, la Ley 264 de Seguridad Ciudadana de julio de 2012 exige que tanto gobernaciones como municipios con población superior a los 50.000 habitantes deben asignar un 7% del IDH en esta competencia. Los municipios con menos de 50.000 habitantes deben asignar un 3,5% del IDH. Esta es una primera norma que diferencia los montos de gasto condicionados de acuerdo al tamaño de la entidad (al contrario de la Renta Dignidad, que sustrae un 30% a todas las entidades subnacionales, sin importar sus características). La Ley 475 de Servicios de Salud Integral de diciembre de 2013 asigna un 15,5% de los recursos de coparticipación municipal para el financiamiento de las prestaciones de salud que recaen dentro dicha norma.

La configuración del régimen fiscal autonómico después de 2016 no es un tema cerrado, ya que la LMAD (por insistencia de la FAM y del MSM, partido de oposición desde 2010 que perdió su personería jurídica en 2014) dejó la posibilidad de que se genere el Pacto Fiscal. La ley fijó un plazo de un año después de obtenidos los resultados oficiales del censo de población de 2012 para iniciar lo que sería una nueva modalidad de negociación fiscal intergubernamental. Una vez más, la propuesta más clara desde el nivel subnacional proviene de Santa Cruz. El CPSC ha presentado su propuesta (Comité Pro Santa Cruz, 2013) un año después de la realización del censo de 2012, adelantándose a los mandatos de la LMAD, proponiendo:

1. Acuerdos de largo plazo ratificados por leyes nacionales y no por decreto supremo (aunque dependen de partidos políticos finalmente) ni en las disposiciones transitorias de la LMAD.
2. Mecanismos de coordinación permanentes.
3. Normativa tributaria departamental independiente de la nacional.
4. Inclusión del nivel departamental en la coparticipación tributaria, a ser efectuada según criterios de población. Esta coparticipación del 50% de los recursos tributarios sería distribuida entre las gobernaciones 18%, municipios 25% y universidades 7%. Esto implica un cambio sustancial con respecto a las demandas que la región efectuó en el proceso constituyente.
5. Cambios en los tiempos de reformulación de presupuestos y otros criterios presupuestarios como el condicionamiento del gasto.

B) Factores de cambio, negociación y resultados

Los cambios fiscales de los años 2006-2009 tienen un componente esencialmente político. En las elecciones de 2006 pueden verse dos resultados. Por un lado, el poder del MAS en la elección de assembleístas constituyentes (Tabla 22). Por otro, una confirmación de los resultados de 2002 (ver Tabla 14), y en menor manera de los resultados de 2005 (donde el MAS empezó a estar representado en los escaños de senadores de Tarija y Santa Cruz, ver Tabla 21), en los resultados de los referendos por la autonomía: ahí donde dominaba la oposición, Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, se votó a favor de un régimen autonómico.

Tabla 21. Cámara de senadores: resultados de las elecciones 2005

Partido	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	Total
MAS	2	2	2	2	2	1	1			12
PODEMOS	1	1	1	1	1	2	2	2	2	13
MNR								1		1
UN									1	1
Total	3	3	3	3	3	3	3	3	3	27

Elaboración propia. Fuente: Corte Nacional Electoral (2007).

Tabla 22. Asamblea Constituyente: resultados de las elecciones 2006

Partido	CHU	LPZ	CBB	ORU	PTS	TJA	SCZ	BEN	PAN	Total
MAS	14	32	23	13	18	10	20	3	4	137
PODEMOS	5	7	6	3	2	1	18	10	8	60
MNR*						8	2	7	1	18
Otros	4	11	6	4	9	1	4		1	40
Total	23	50	35	20	29	20	44	20	14	255

*Incluye alianzas regionales en Tarija y Santa Cruz.

Elaboración propia. Fuente: Corte Nacional Electoral (2007).

El MAS se encontró entonces, a mediados de 2006, con seis departamentos con prefectos opositores y cuatro (“la media luna”) con intenciones de pasar a un régimen autonómico. Desde este punto de partida, los cambios de poder a nivel subnacional serían drásticos. En el referendo revocatorio de presidente y prefectos de agosto de 2008, perdieron los prefectos opositores de La Paz y Cochabamba (Evo Morales salió más reforzado). En septiembre del mismo año fue apresado el prefecto de Pando. En Chuquisaca pasó lo contrario, el MAS ganó en 2005 pero terminó en manos de la oposición. De esta manera el MAS pasó a controlar cinco de las nueve prefecturas, cuando en las elecciones de 2005 había ganado solo en tres. Al mismo tiempo, los cuatro departamentos de la “media luna” que habían votado por el régimen autonómico en 2006, votaron sus estatutos autonómicos en 2008 como medida de presión, en medio proceso constituyente.

Los cambios en cuanto a descentralización que se ven en la Constitución de 2009 pueden ser vistos desde esta misma doble óptica. Por un lado, las consecuencias de la crisis del sistema partidario que empezó en 2002 se reflejan en el atrincheramiento de las fuerzas tradicionales, bajo otras siglas, en determinadas regiones. El sistema electoral, que fue estructuralmente modificado en 2005 para permitir la elección de prefectos, también influyó en la generación de un poder regional que ya no era ni delegado (prefectos electos por el presidente hasta 2004) ni corporativo (comités cívicos), y que pudo negociar los avances en el régimen autonómico departamental en medio de un tumultuoso periodo de cambio de autoridades. Por otro lado, había un nuevo gobierno nacional con amplio respaldo electoral (54% en las elecciones de 2005) que buscaba un cambio radical en la política boliviana, más bien desde un estado centralizado fuerte, y que para consolidar su poder arrebató el discurso autonómico y lo constitucionalizó⁸⁴.

En las elecciones que siguieron a la aprobación de la Constitución de 2009, el MAS consolida su posición hegemónica. Evo Morales es reelecto con el 64% de los votos en diciembre de 2009. En las elecciones a gobernadores⁸⁵ departamentales de abril de 2010, el MAS obtiene el 50% de los votos a nivel global y seis gobernaciones, perdiendo solo en Beni, Santa Cruz y Tarija. La LMAD se negocia en ese contexto de amplio control del oficialismo, con una débil oposición afincada sobre todo en Santa Cruz –con Rubén Costas, antes presidente del CPSC, como prefecto electo – y la FAM.

Apenas aprobada la LMAD en julio de 2010, se produce el cambio del directorio en la FAM, mediante el cual el MAS pasa a controlar el órgano municipalista. Esto refleja los resultados de las elecciones municipales de 2010, donde el MAS obtiene el 34% de la votación global y 228 de 337 alcaldías. En diciembre de 2010 es suspendido el prefecto de Tarija, Mario Cossío, por lo que el MAS pasa a controlar siete gobernaciones. La Ley 154 que limita la potestad tributaria subnacional, así como las normas que condicionan el uso del IDH subnacional, se aprueban en este contexto de hegemonía partidaria.

Los marcos de negociación posteriores a la victoria del MAS en 2005, de los cuales salieron las grandes decisiones en cuanto a descentralización fiscal, han seguido la lógica precedente

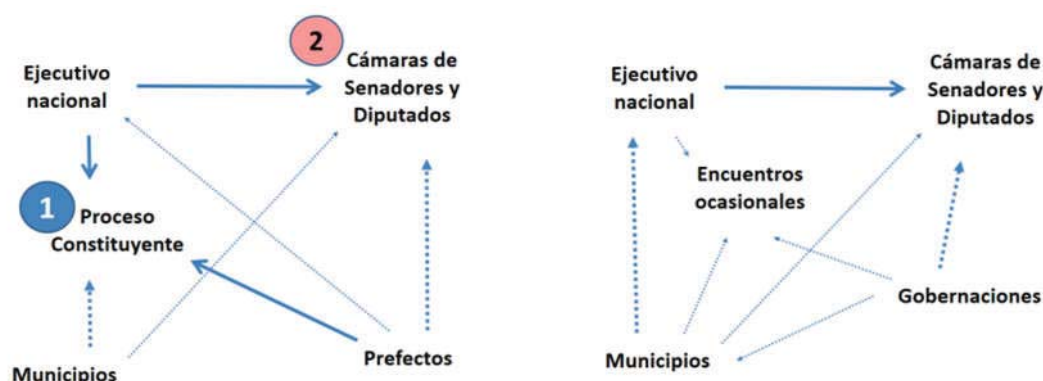
⁸⁴ Evo Morales, en Página Siete (2015b).

⁸⁵ Con la Constitución de 2009, los prefectos departamentales pasaron a llamarse gobernadores.

de baja institucionalidad. En las negociaciones del proceso constituyente se generaron tres etapas: la misma asamblea constituyente, un diálogo posterior entre el nivel central y los prefectos departamentales en un escenario *ad hoc*, y una negociación final entre partidos políticos en el congreso. La primera etapa fue la más infructuosa en términos intergubernamentales, ya que el diálogo entre partes fue mínimo. En el diálogo intergubernamental que se realizó a finales de septiembre 2008, el tema más importante fue justamente el de descentralización. Tanto los prefectos como la FAM participaron en las negociaciones con los ministros del nivel central. Inclusive fueron realizadas audiencias de concertación con representantes indígenas (C. Romero, Böhr, & Peñaranda, 2009). Finalmente, en la negociación partidaria que siguió a la intergubernamental, una vez más se mostró que el tema de descentralización era en realidad uno de varios temas, y no el más importante, de las reformas estatales del momento. Böhr argumenta que “la multiplicidad temática del debate constitucional resultaba propio del ámbito parlamentario” (C. Romero et al., 2009, p. 62) y la descentralización fue solo una parte de este debate múltiple.

En cambio, una vez finalizado el proceso constituyente y aprobada la Constitución en enero de 2009, los cambios al régimen de descentralización fiscal fueron efectuados ya sea en el órgano legislativo (leyes) o el ejecutivo (decretos), con muy poca coordinación con los niveles subnacionales de gobierno. El Gráfico 19 muestra ambos escenarios. El primero guarda alguna similitud con lo ocurrido en el Diálogo 2000. Una primera instancia *ad hoc* es creada para debatir un tema específico. La oposición política juega un papel relevante en esta primera fase del proceso (la Asamblea Constituyente). Una segunda instancia *ad hoc* es creada para arreglar el conflicto intergubernamental (un diálogo efectuado por partidos políticos en la ciudad de Cochabamba). Finalmente, se vuelve al congreso, donde de nuevo la oposición de carácter nacional, y no las instancias subnacionales, pacta con el gobierno la aprobación final. Esta es una oposición no siempre alineada con las demandas de los gobiernos subnacionales opositores: Santa Cruz y Tarija estaban gobernados por agrupaciones ciudadanas distintas a la principal agrupación opositora a nivel nacional, lo cual muestra la fragmentación política del momento. Otra vía sería la de que, una vez logrado el control en los distintos niveles de gobierno, no haya necesidad de crear instancias adicionales: el congreso o las decisiones ejecutivas son suficientes para validar las modificaciones posteriores al régimen de descentralización fiscal.

Gráfico 19. Instancias de negociación en el proceso constituyente y normas posteriores



Es cierto que este periodo, marcado por el establecimiento de gobiernos departamentales electos por votación, mostró varios intentos de generar espacios de coordinación permanentes, instancias que no se trató de crear cuando solo existían gobiernos electos a nivel local. Luego del primer intento de crear una instancia de coordinación intergubernamental en 2005, el gobierno del MAS creó en abril de 2006 el Consejo de Coordinación entre Presidencia y Prefectos de Departamento⁸⁶, consejo que tampoco dio mayores frutos. Para Ayo, “solo la voluntad de pactar, al margen de plataformas institucionales, específicas, lograron juntar a los prefectos con el Presidente (...)” (2010a, p. 61).

En 2009, una vez aprobada la Constitución, se crea el Ministerio de Autonomías, dirigido por Carlos Romero, ex-constituyente del MAS. Posteriormente, por iniciativa de la FAM y del Ministerio de Autonomías, se crea una nueva instancia de coordinación, el Consejo Nacional de Autonomías y Descentralización, que incluiría no solo a los departamentos y municipios sino también a la región del Chaco y a las autonomías indígenas⁸⁷. En este primer escenario intergubernamental, la FAM propone al Pacto Fiscal (FAM-Bolivia, 2009c) como institución del diálogo fiscal intergubernamental, propuesta que finalmente sería incluida en la LMAD. La propia FAM no estaba segura de cómo debía negociarse el Pacto Fiscal; en su momento consideró que las instancias de coordinación no debían estar reguladas por ley (FAM-Bolivia, 2010b), aunque luego sugirió que “el diseño de la coordinación fiscal-financiera debe ser parte del sistema de coordinación intergubernamental” (FAM-Bolivia, 2010a). La LMAD daría

⁸⁶ Decreto Supremo 28666.

⁸⁷ La Constitución de 2009 creó la autonomía regional, territorialmente por debajo de los departamentos, pero por encima de los municipios. Solo la autonomía del Chaco (que se considera fue creada para restar poder a la prefectura de Tarija y que reivindica los ingresos de los campos petroleros en su jurisdicción) fue creada hasta 2016. A su vez, once municipios optaron por convertirse en autonomías indígena originario campesinas, sin necesidad de reconfiguración territorial a nivel local.

forma a la instancia de coordinación intergubernamental, aunque sin abordar de manera específica la coordinación fiscal. Si bien en anteproyectos de la LMAD se postuló la creación de un Consejo Plurinacional de Coordinación Fiscal y Tributaria, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (FAM-Bolivia, 2010a), esta instancia finalmente no se constituyó.

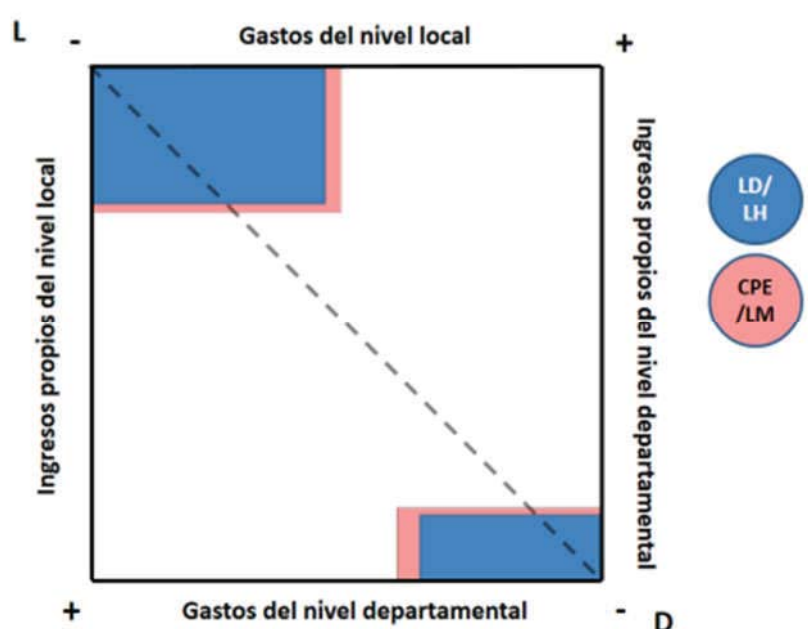
El resultado final de la elaboración de la LMAD es que existen seis mecanismos de coordinación: Consejo Nacional de Autonomías (CNA), Servicio Estatal de Autonomías (SEA), Sistema de Planificación Integral del Estado, Consejos de Coordinación Sectorial (CCS), normas financieras y acuerdos intergubernativos. De estos seis, solo dos requieren una negociación multilateral (CNA y CCS) y ninguno está pensado para discutir de manera específica la descentralización fiscal o el Pacto Fiscal. Chávez considera que “pensar la coordinación intergubernamental en Bolivia sin la existencia de una instancia concreta para la discusión de materias fiscal-financieras, implica la configuración inestable de la institucionalidad autonómica” (2010, p. 243). Recién en 2015, una vez activadas las negociaciones del Pacto Fiscal debido a la generación de resultados del censo de 2012, se modificó la composición del CNA para que este incluya al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que se había autoexcluido en su momento.

Los cambios cuantitativos generados por las reformas del periodo 2006-2016 muestran un incremento tanto en los ingresos propios como en los gastos asignados. El Gráfico 20 refleja la asignación de nuevos dominios tributarios a nivel subnacional, de los cuales el Impuesto al Consumo Específico de la Chicha municipal y el de Transmisión Gratuita de Bienes (TGB) departamental ya existían con anterioridad (con ingresos poco significativos a nivel global⁸⁸). Los impuestos medioambientales y sobre la propiedad de vehículos acuáticos y aéreos no han mostrado aún su potencial recaudador. Por el lado de los gastos, la CPE ha asignado más responsabilidades a ambos niveles a través del catálogo de competencias; las leyes posteriores también asignaron más gastos a las autonomías (renta dignidad, seguridad ciudadana, fondo para la educación cívica, atención integral en salud), gastos decididos por el nivel central. Una de las justificaciones para la asignación de más gastos a nivel subnacional es que las administraciones débiles y pequeñas pueden no tener la capacidad de gastar todos sus ingresos,

⁸⁸ El TGB recaudó 23 millones de Bs. a nivel nacional, menos del 0,1% de los 35.000 millones de Bs. de recaudación total en el mercado interno (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015).

incluyendo los provenientes de la explotación de recursos naturales (Brosio & Jiménez, 2012). La asignación del IDH subnacional hacia distintos nuevos gastos por parte del gobierno central ha justamente utilizado el discurso de la deficiente gestión financiera de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, la “confiscación” de recursos, como se la denominó desde algunos espacios subnacionales opositores, ha afectado por igual, en los mismos porcentajes, a los gobiernos subnacionales, ya sean estos grandes o pequeños, pobres o ricos, en contra de un criterio de equidad mencionado en la LMAD. La excepción a la regla de “todos por igual” es la asignación en la competencia de seguridad ciudadana, aunque el único criterio de diferenciación entre entidades, para el cálculo de su aporte, es el poblacional.

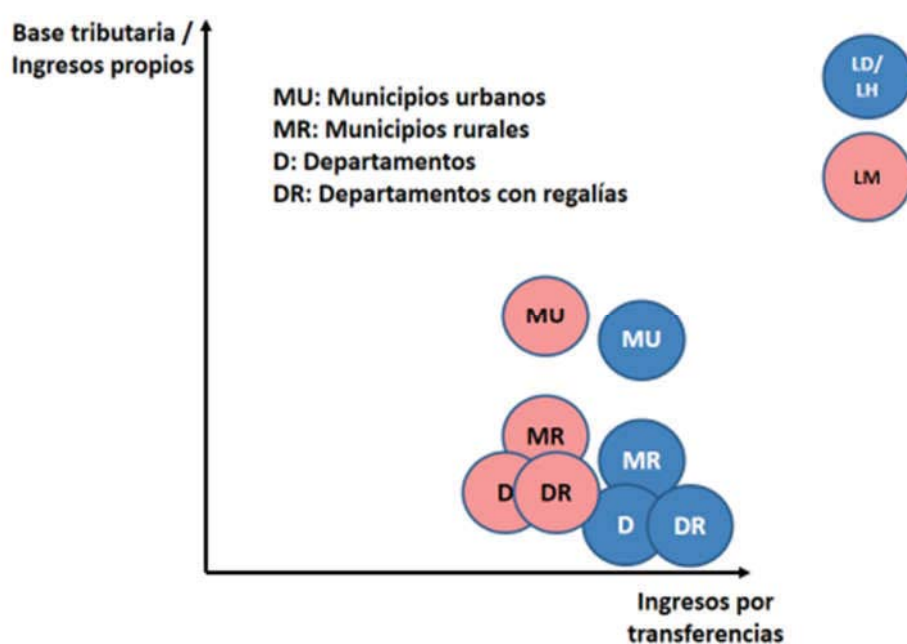
Gráfico 20. Cambios en gastos e ingresos propios del Diálogo 2000/Ley de Hidrocarburos a la LMAD



El equilibrio entre ingresos propios e ingresos por transferencias también ha sufrido ciertas variaciones después de 2005. Es cierto que la Constitución asignó a las autonomías potestades tributarias, pero la Ley 154 limitó aquellas potestades a los dominios decididos por el nivel central. Finalmente, los cambios en términos de ingresos no son tan significativos. A ello hay que agregar el condicionamiento de ciertos ingresos por transferencias a gastos que si bien son concurrentes, no son decididos por los gobiernos subnacionales, y la asignación de gastos (renta dignidad) que en realidad corresponden a competencias exclusivas del nivel central (seguridad social). El Gráfico 21 muestra el cambio entre finales de 2005 y 2016. Evidentemente, existe en términos normativos y porcentuales una limitación que no se evidencia al ver el reparto en

términos nominales. El año 2006, las gobernaciones y los municipios recibieron 8.764 millones de Bs. por transferencias; el año 2014, esta cifra fue de 25.245 millones de Bs. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015), tres veces más en ocho años. Este crecimiento radical de los ingresos ha acallado las críticas sobre el modelo de reparto, que recién empezaron a hacerse notar en 2015, con la caída de los precios de los hidrocarburos.

Gráfico 21. Cambios en ingresos subnacionales del Diálogo 2000/Ley de Hidrocarburos a la LMAD



En términos cualitativos, la reforma constitucional y la LMAD generaron potestad tributaria limitada, lo que permite que los departamentos puedan tener dominios tributarios, al igual que los municipios (indicador A1 de la Tabla 23), aunque estos nuevos dominios son poco relevantes en términos de ingresos. El control sobre la base tributaria y alícuotas sigue asumiéndolo el nivel central, a través de los informes de la autoridad fiscal, en este caso el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, definidos por la Ley 154 (A2). Esta ley permite además que las entidades subnacionales departamentales puedan tener sus propias administraciones, como ya sucedía con los municipios (A3), aunque bajo las normas del nivel central, incluyendo el Código Tributario⁸⁹. En términos de poder de decisión sobre las transferencias que reciben, las medidas tomadas por el nivel central muestran la ausencia de participación de los niveles subnacionales (A4). A esto contribuyó la ausencia de los

⁸⁹ Una de las demandas del CPSC para el Pacto Fiscal –cuya negociación se han iniciado en 2014–, es que sea posible crear normativa tributaria departamental no supeditada a la nacional (Comité Pro Santa Cruz, 2013).

mecanismos de coordinación que, si bien están establecidos en la LMAD, no se utilizaron en el periodo 2010-2014. Los ingresos asignados a los gobiernos subnacionales no han cambiado en cuanto a su potencial recaudador a futuro. Los dominios asignados a los departamentos son poco sustanciales, por lo que este nivel de gobierno sigue dependiendo indirectamente de los precios internacionales de los hidrocarburos, dependencia mucho menor a nivel local (A5). Sobre el condicionamiento del gasto, las autonomías siguen sin poder controlarlo ni negociarlo, en parte por la ausencia de los mecanismos de coordinación establecidos (A6).

Tabla 23. Indicadores de autoridad fiscal en 2016

Indicador	Municipios	Gobernaciones
A1 Dominio tributario e ingresos	Dominios propios*	Dominios propios
A2 Base tributaria y alícuota	Media*	Baja
A3 Administración tributaria	Administración propia	Administración en proceso
A4 Transferencias y discrecionalidad	Sin poder de veto	Sin poder de veto
A5 Ingresos potenciales	Potencial relativo* y volatilidad media	Potencial bajo y volatilidad amplia
A6 Gastos condicionados	Bajo control	Bajo control
A7 Relevancia del gasto	Media	Baja
A8 Transferencia de responsabilidades	Poder de veto parcial	Poder de veto parcial
A9 Deuda	Restringida y no garantizada	Restringida y no garantizada
A10 Presupuestos	Restringida y monitoreada	Restringida y monitoreada
A11 Normatividad	Constitución y nivel nacional	Constitución y nivel nacional

*Base e ingreso dependientes del tamaño del municipio.

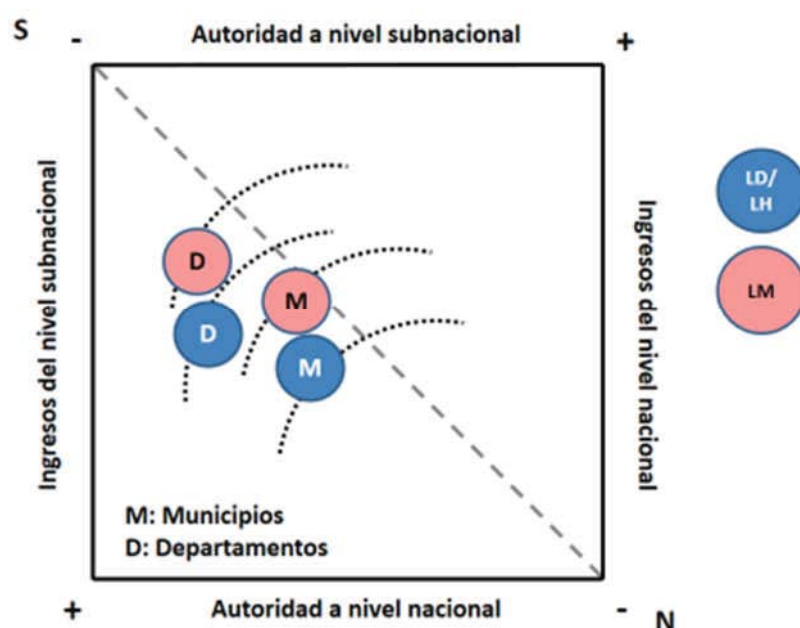
Elaboración propia.

El grado de relevancia del gasto subnacional es difícil de medir. Por un lado, el catálogo competencial constitucional otorga un amplio número de competencias a los niveles departamental, municipal e indígena originario campesino. Por otro, la participación de los niveles subnacionales en el presupuesto estatal global es menor. En el Presupuesto General del Estado, los municipios participan con el 8% del total y las gobernaciones con el 5% (Servicio Estatal de Autonomías, 2015b). Esto muestra que la relevancia es más bien menor en términos comparativos (A7). La Constitución de 2009 ha creado nuevos mecanismos de transferencia de responsabilidades. Si bien la asignación de nuevas competencias –además de las ya asignadas por la Constitución– puede necesitar de cierta coordinación entre niveles de gobierno, según la LMAD los mecanismos de transferencia o delegación de competencias

necesitan obligatoriamente de la aceptación por parte de la entidad receptora, por ello existe ahora un cierto poder de veto subnacional (A8). En cuanto la deuda pública subnacional (A9), el control del nivel central sobre ésta ha aumentado con las últimas disposiciones constitucionales. El control presupuestario se mantiene con las bases de la Ley 2042 de 1999 y la discrecionalidad por parte del nivel central del estado sobre las posibles modificaciones a los presupuestos subnacionales (A10). Finalmente, el espectro normativo en el cual se establece la autoridad fiscal subnacional ha ido ampliándose; claro ejemplo es el de potestad tributaria, que ahora queda establecido en la Constitución. Otros aspectos, por el contrario, se definen a través de resoluciones ministeriales, como las directrices de formulación presupuestaria que alcanzan a los niveles subnacionales de gobierno (A11).

El Gráfico 22 muestra el cambio en términos de ingresos y autoridad, de la situación inmediatamente posterior a la Ley 3058 de 2005, a la situación en 2016. Ha habido una recentralización en ambas dimensiones. Como menciona Ameller (2010), se cambió la Constitución, la estructura territorial, las competencias, pero el modelo fiscal y de financiamiento del estado, y los controles (la autoridad fiscal) no cambian, se mantienen incólumes.

Gráfico 22. Cambios en autoridad e ingresos del Diálogo 2000/Ley de Hidrocarburos a la LMAD



En términos institucionales, dos son los cambios más importantes con relación al periodo anterior a la Constitución de 2009. El primero es la inauguración, por lo menos de carácter

nominal, de los mecanismos de coordinación intergubernamental. La reforma de 2015, que incluye al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en el Consejo Nacional de Autonomías, crea un marco de negociación fiscal entre niveles de gobierno que va a empezar a negociar una primera versión del Pacto Fiscal. Sin embargo, la decisión en enero de 2017 de suprimir el Ministerio de Autonomías, obliga a reconfigurar de nuevo el CNA y el Pacto Fiscal hacia el futuro. El segundo es la equiparación entre municipios y departamentos en la asignación de dominios tributarios exclusivos. Esta asignación está ligada a la dotación de potestad tributaria a los niveles subnacionales por el texto constitucional, potestad que no puede ser clasificada como estructural a pesar de estar en la Constitución, ya que ha sido –y puede ser de nuevo– sujeta a interpretaciones por parte de la normativa posterior, en este caso la Ley 154.

C) Cambios estructurales para las reformas futuras

Tal y como sucedió en 1994, también en este periodo se generaron cambios estructurales en cuanto al funcionamiento del estado multinivel, relevantes como posibles factores de cambio a futuro. El “gran primer remezón constitucional” fue la ruptura del monopolio de la legislación detentado por el nivel nacional, “un resultado inesperado desde la perspectiva del diseño constitucional comparado” (Barrios, 2010, p. 153;156). La posibilidad de otorgar poderes normativos a las entidades subnacionales fue una idea planteada ya a principios de los años 1990 (I. Finot en Toranzo, 1991), si bien existieron entre medio voces en contra de la ruptura del monopolio legislativo (e.g. Oporto, 2004).

En lo electoral, en uno de los proyectos de Constitución se definió que la cámara de diputados estaría conformada por circunscripciones uninominales exclusivamente. Esto hubiese significado un gran cambio, que finalmente no sucedió. Las negociaciones constituyentes dejaron que la representación en la cámara de diputados siguiera siendo mixta, a través de circunscripciones uninominales y listas plurinominales⁹⁰. Lo que sí cambió electoralmente fue:

1. La separación del voto entre presidente y poder legislativo. Como ya observaron Shugart y Carey (1992), la separación del voto significa que el poder ejecutivo es

⁹⁰ Las consecuencias a nivel subnacional son ya visibles. A nivel departamental, se utiliza a las provincias como distrito electoral subregional, sistema que en realidad proviene de la LDA, y que algunos estatutos también confirman, como el de Santa Cruz. Existe una gran diferencia con lo establecido a nivel nacional: a pesar que en la constitución se menciona que la proporcionalidad de la representación partidaria de acuerdo a los porcentajes de votación, mediante la compensación entre escaños uninominales y plurinominales, algunos departamentos no han recogido esta compensación en la asignación de escaños territoriales y poblacionales, distorsionando la correspondencia entre votos y escaños.

ahora más independiente de la negociación legislativa interpartidaria, reforzando el presidencialismo.

2. El cambio de tres a cuatro senadores por departamento modifica las posibles representaciones partidarias departamentales y, en línea con lo dicho por Beramendi (2008b), que sostiene que la representación influye en la redistribución, puede influenciar en negociaciones parlamentarias futuras. Antes la primera minoría partidaria de un departamento tenía un senador y la mayoría dos. Ahora la mayoría puede tener tres senadores, por lo que conseguir mayorías calificadas en el senado es menos difícil.

Otro cambio sustancial es la asignación de competencias a través de una tipología particular, con cuatro tipos de competencias. El proyecto EMSO propuso en su momento solo dos tipos de competencias: privativas y concurrentes, a ser asignadas entre solo dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental (Barrón, 1990). La Constitución de 2009 agregó a estas las exclusivas y las compartidas.

Adicionalmente, se crearon nuevos tipos de autonomías. Primero, se reconoce al nivel intermedio como un nivel autonómico equiparable al municipal. Este modelo tri-territorial “hace justicia a una realidad, porque el conflicto regional es del siglo diecinueve, no una moda de los últimos años”⁹¹. Sin embargo, se agregan además del nivel departamental, dos autonomías más. Por un lado, está la autonomía regional, distinta a la región entendida como espacio de planificación y gestión al interior de los departamentos. Esta autonomía está territorialmente entre los departamentos y los municipios, competencialmente asume las competencias departamentales y carece de facultad legislativa. Por otro lado, están las autonomías indígena originario campesinas que territorialmente pueden estar al mismo nivel que los municipios (el municipio se convierte en autonomía indígena) o que las regiones, poseen las competencias de los municipios y otras adicionales, y tienen facultad legislativa.

La Tabla 24 resume los cambios estructurales presentes en la Constitución de 2009. Primero, hay una generación de asimetrías legales a través de las autonomías regionales e indígena originario campesinas que en el primer caso disminuyen el poder departamental y en el segundo modifican el poder local. La posibilidad de que existan autonomías regionales también ha derivado en un nuevo nivel territorial intersección entre lo departamental y lo municipal, lo cual

⁹¹ Entrevista a Franz Barrios.

representa una fragmentación vertical del espacio. Eso sí, hasta 2016 no se ha creado ninguna nueva autonomía regional aparte de la del Chaco en el departamento de Tarija. Si bien en la teoría, las autonomías indígenas podrían quebrar los límites municipales, esto tampoco ha ocurrido hasta 2016; los procesos de conversión de municipios a autonomías indígenas no han generado mayor fragmentación. Eso sí, se han creado más municipios: 12 más desde 2009 para llegar a un total de 339 en 2016.

Un tema resuelto definitivamente por la Constitución de 2009 es la no subordinación del nivel municipal al nivel departamental. Esta es una de las características más relevantes del modelo estatal boliviano, ya que marca una diferenciación crucial con el clásico modelo federalista. En términos de representación, el órgano legislativo nacional ha modificado solo el tamaño de la representación senatorial departamental. Los órganos de coordinación, en especial, el Consejo Nacional de Autonomías, no han generado avances fiscales pactados entre niveles de gobierno hasta 2016. La representatividad de los niveles subnacionales en las instancias de negociación estatal sigue en ese sentido siendo más enunciativa que práctica. También hay que tomar en cuenta que las cuotas de representación al interior del CNA pueden estar mostrando una nueva forma de desproporcionalidad, esta vez vertical, con una sobrerrepresentación de los niveles departamentales e indígena en su composición (9 y 5 representantes respectivamente, a pesar de que en 2016 solo hay una autonomía indígena con estatuto aprobado) con respecto al nivel municipal (5 representantes para 328 municipios).

Tabla 24. Cambios estructurales del estado multinivel en 2009

Variables estructurales estado multinivel	Después de 1994/95	Después de 2009
Simetría	Simetría legal local	Simetría legal municipal y departamental*
Fragmentación	Lenta a nivel local	Lenta a nivel local; única a nivel regional
Subordinación	Imprecisa entre el nivel intermedio y el local	Específicamente ausente entre el nivel intermedio y el local
Representación	Débil (diputados uninominales)	Débil (diputados uninominales e instancias de coordinación)

* Asimetrías regional e indígena posibles.
Elaboración propia.

5.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL 1985-2016

Vistos los tres grandes periodos de la descentralización boliviana, es posible extraer lecciones desde una visión de largo plazo de más de 30 años.

A) Factores

El proceso de descentralización fiscal boliviano 1985-2016 muestra una fuerte interdependencia con la descentralización política. En su mayoría, los cambios en la descentralización fiscal han sido causados por razones políticas, con menor influencia de otro tipo de factores.

Es cierto que un gran shock económico ha tenido influencia directa sobre el modelo de descentralización fiscal boliviano: el reajuste estructural económico-fiscal de 1985-1986 ha reordenado no solo las finanzas públicas de manera general, sino que ha sentado la base para la institucionalidad aún vigente del “20% de recursos tributarios para los niveles subnacionales”. El escenario en ese momento era un país en bancarrota, con poca movilización regional y nula presión local. Dos otros sucesos económicos tuvieron relevancia posterior: (i) el perdón de la deuda pública externa, bajo el programa HIPC, que obligó al estado boliviano a iniciar el proceso de Diálogo 2000; (ii) la subida de precios del petróleo ligada al mandato del referendo por el gas de 2004 (la aprobación de la pregunta n. 5 del referendo instruía al Estado a que cobre impuestos y/o regalías a las petroleras llegando al 50 del valor de la producción), que generó expectativas de más ingresos en los actores políticos del momento. El shock fiscal del IDH fue producto de una decisión política, de la política de soberanía sobre los recursos naturales ligada al mandato emanado del referendo. El cambio se dio en el momento en que el precio de los hidrocarburos empezaba a subir y a provocar la atención de la clase política más nacionalista.

Es evidente que los tres eventos mencionados guardan una similitud, ya que son momentos donde –de distintas maneras– había en la mesa nuevos recursos (la Ley 843 y la Ley 3058 con cambios en la presión tributaria, el HIPC-II con recursos por reducción del servicio de la deuda). Con la Ley 843 el nivel nacional de gobierno definió su parte de los recursos y aquella que podía ser descentralizada. La Participación Popular de 1994 no significó una descentralización de recursos superior: el 20% municipal incluía la reasignación de lo que fue el 10% de coparticipación del nivel departamental. La asignación del 25% del IEHD a los departamentos tampoco implicó una renuncia a recursos existentes, ya que el IEHD fue creado

en 1995 junto a la fórmula de su reparto. El Diálogo 2000 decidió sobre los recursos HIPC-II que el gobierno asignaba al pago de la deuda, por lo que de todas maneras no contaba con ellos; más bien logró quedarse con un 30% de ellos más un importe fijo anual. Una vez más, el reparto del IDH no generó una pérdida de recursos ya existentes para el nivel nacional. El IDH creó una nueva base tributaria de la cual se beneficiaron todos los niveles de gobierno. Más bien de manera paralela el nivel central generó ingresos no coparticipables, como el ITF, y crearía otros posteriormente (IJ, IPJ, IVME). Las negociaciones de la LMAD tuvieron por el contrario una característica no vista precedentemente: carecieron de cualquier motivación fiscal adicional, lo cual explicaría la nula reforma en términos de ingresos.

Los cálculos electorales son un factor más preponderante que el económico para los cambios en el proceso de descentralización fiscal boliviano. En la línea de lo ya observado por Eaton (2004a), son más los problemas del gobierno central, que los existentes a nivel subnacional, los que juegan en el cálculo electoral. La alianza MNR-ADN formada en 1985 permitió la aplicación de la Nueva Política Económica del gobierno de Paz Estenssoro, en la cual la descentralización fiscal era solo una parte menor de la reforma fiscal de la Ley 843. No se puede decir que el gobierno del MNR preveía un resultado electoral positivo después de tan drástica reforma. Efectivamente, en las elecciones municipales de 1987 consiguió solo el 12,8% de los votos (TSE/PNUD-Bolivia/IDEA Internacional, 2010). Para el año 1994, el MNR contó con un importante apoyo electoral que le permitió hacer las reformas de la LPP y LDA, esta vez con un mejor resultado posterior, en las elecciones municipales de 1995 (elección que se dieron esta vez en todo el territorio nacional, algo que a largo plazo jugarían más bien en su contra, con la irrupción de nuevos actores de origen rural); esto van en línea con lo propuesto por O'Neill (2005). Sin embargo, en acontecimientos posteriores, la variable electoral es más difusa. Si la coalición ADN-MIR obtuvo 30,6% (en listas separadas) en las elecciones municipales de 1999, no puede decirse que haya una relación con el proceso del Diálogo 2000, que se realizó de manera paralela. Más dramático es el análisis de las elecciones de 2005. Las fuerzas presentes en el congreso electo en 2002 –que de ser aún electas bajo las siglas tradicionales pasaron a actuar como regionales (ver Tabla 14), reutilizando un resultado electoral en un nuevo contexto político–, vieron una gran oportunidad electoral en la primera elección de prefectos prevista para finales de 2005, apenas unos meses después de la promulgación de la Ley 3058. En este caso, la elección de prefectos fue decidida antes del reparto fiscal, cuyo resultado hizo más atractivas las elecciones que se dieron después. Aquí se cumpliría el escenario de secuencias descrito por Falleti (2010): con fuertes intereses

subnacionales, una descentralización política es seguida por una de tipo fiscal, dejando para un momento posterior la dimensión administrativa.

La relación entre la descentralización fiscal y los cambios en los sistemas electoral y partidario tampoco debe ser subestimada. El sistema electoral de 1993 favoreció la regionalización de partidos tanto grandes como pequeños, privilegiando los baluartes locales y regionales; las campañas legislativas se municipalizaron y los uninominales hicieron proselitismo similar a los alcaldes (Muñoz-Pogossian, 2008). De estos cambios nace un movimiento municipalista con presencia sucesiva en los eventos fiscales de 1999 y 2005 y las reformas de la Constitución y la LMAD en 2008-2010.

Para Muñoz-Pogossian (2008), el problema de representatividad no es solo del sistema electoral, sino que requiere adicionalmente de la renovación y de la democratización interna de los partidos, además de un reforzamiento de las funciones legislativas. Sin embargo, el proceso de democratización interna de los partidos “se estancó en una fase embrionaria” (R. A. Mayorga, 2004, p. 98), en parte debido a una Ley de Partidos Políticos de 1999 muy flexible que no motivó a una verdadera democratización interna de los partidos tradicionales. Esta flexibilidad denota además una ausencia de factores territoriales en la composición de la ley, por lo cual los partidos podían mantener sus estructuras centralistas. Esto se observa por ejemplo en ADN y el MIR, cuyas elecciones internas a finales de los 1990 estuvieron marcadas de irregularidades. Por ello, el proceso de descentralización tampoco modifica la tendencia centralista de antaño en el nuevo partido dominante, el MAS.

Desde el punto de vista de la influencia de la ideología como factor de cambio, Mayorga (2004) considera relevante la crisis de finales de los años 1990 que, según él, reforzó un desarrollo regional y una redistribución desiguales. Esta influencia sobre el proceso de descentralización, se dio de manera indirecta, a través de una crisis política que propició un escenario donde las fuerzas regionales pudieron imponerse en las negociaciones del año 2005, aunque ya no lograron dicha fuerza desde la entrada del MAS al gobierno nacional en enero de 2006. Esta redistribución desigual está corroborada por otros estudios. Por lo menos en el periodo 1997-2007, el desarrollo humano revela “claros síntomas de divergencia”, y hacia el 2015 la posibilidad de convergencias es “tremendamente desalentadora” (Paz, 2008, pp. 4, 14). Para Wiesner (2003), el proceso de descentralización después del Diálogo 2000 todavía estaba excesivamente orientado hacia una parcelación de recursos, transferencias y subsidios, con capacidad insuficiente para inducir un mayor desempeño fiscal a nivel subnacional. Parte del

conflicto redistributivo del proceso constituyente estaría explicado por concepciones distintas de qué es una distribución “justa” de los recursos. Los factores de distribución preferidos por los actores se han concentrado históricamente en el reparto per cápita (también privilegiado en la asignación de distintos bonos) y en el reparto a partes iguales por territorio, con tímidos intentos de asignar por pobreza.

La importancia del factor estructural en los cambios de la descentralización fiscal es evidente. Dos son los grandes momentos de reforma estructural y constitucional: 1994 y 2008. En ambos momentos, las agendas constitucionales no solo efectivamente terminaron englobando los cambios en la descentralización fiscal que se realizaron de manera sincrónica, sino que también moldearon las preferencias posteriores a dichas reformas.

En cuanto a la primera variable de estructura estatal definida en la sección 3.4, la simetría, el cambio estructural de 1994 a nivel municipal fue trascendental. Extender el régimen municipal a todo el territorio boliviano permitió generar institucionalidad fiscal bajo el concepto de “igualdad” (de recursos distribuidos per cápita). La Constitución de 2008 complejizó esta simetría ya entonces presente tanto a nivel local como a nivel regional, ya que: (1) territorialmente, introdujo un nuevo nivel, el regional, que no cubre necesariamente la totalidad del territorio nacional; (2) cualitativamente, introdujo, además del gobierno regional, el gobierno indígena, que puede territorialmente modificar los límites de los municipios, adoptarlos, o adoptar el nivel regional; (3) si bien permitió que todos los departamentos y todos los municipios puedan ejercer, cada uno en su nivel, el mismo tipo de competencias, dejó que una norma posterior defina si este sería efectivamente el caso –la LMAD confirmó luego la preferencia del nivel nacional por la simetría competencial entre municipios y entre departamentos.

En términos de fragmentación, Roca (2005) afirma que Bolivia es el único país hispanoamericano en el cual no ha prevalecido una tendencia a aumentar el número de entidades del nivel intermedio. Esta ausencia de fragmentación a nivel meso está relacionado con la fuerza del poder regional y los juegos de poder a través los cuales el centralismo ha tratado de disminuirlo. Roca cree que los antagonismos regionales ponen en aprietos a la supervivencia del estado nacional, pero también considera que sin la fuerza política de los departamentos no se concebiría la existencia de la república. En esta línea, la idea de crear un décimo departamento en la región del Chaco puede ser vista como un globo de ensayo que aprovechó regionalismos existentes al interior de Tarija, uno de los cinco departamentos que

en ese entonces componían la “media luna”, para disminuir el poder de sus gobernantes. A nivel local, la historia ha sido algo distinta, el número de gobiernos locales ha pasado de 307 en 1994 a 339 en 2016 (incluyendo una autonomía indígena con Estatuto). El proceso de creación de nuevos municipios ha sido sencillo y está controlado por el nivel central, puesto que necesita de la aprobación del congreso. A pesar de que normas como la LPP intentaron más bien fusionar municipios, sobre todo aquellos con menos de 5.000 habitantes, no hubo ni un intento de fusión en más de 20 años. Para las nuevas autonomías el proceso es más complicado. La Constitución de 2009, a pesar de tener un carácter más pro-indígena, no impidió que la reglamentación posterior siga diferenciando los procesos de creación de nuevas jurisdicciones a nivel local, y crear un municipio sigue siendo más fácil que crear una autonomía indígena (Colque, 2015). Los pasos para la autonomía regional son también más complejos que la sanción de una ley nacional, necesaria para la creación de municipios.

Una característica del estado simple boliviano, donde el nivel central era el único, hasta 2009, que detentaba la capacidad legislativa, fue que el nivel local nunca estuvo en una posición de subordinación con respecto al nivel departamental. El municipio vivió en un marco constitucional que le confería un carácter de autonomía peculiar, teniendo naturaleza gubernativa (Barrios, 2002), mientras que el nivel departamental era una simple desconcentración de lo nacional. La expansión de lo local a todo el territorio nacional en 1994 significó el reforzamiento de dicha no subordinación, que además se reforzó debido a que los municipios eran gobiernos y las prefecturas, hasta 2009, no (aunque ganaron autonomía política desde las primeras elecciones de prefectos de 2005). De esta manera, los municipios negociaron como gobiernos electos, inclusive desde 1985, pero con más fuerza desde 1994, mientras que los departamentos tuvieron que utilizar la vía de la representación en el nivel nacional, ejecutiva o legislativa (en menor medida los municipios también podían hacerlo) o de los actores extra-gubernamentales, especialmente comités cívicos.

En la Constitución de 2009, el igual rango constitucional y la no subordinación entre municipios y departamentos quedó aclarada⁹², como también queda cerrada la posibilidad de que Bolivia pueda llegar a ser federal en el sentido bi-segmentado estados-federación. Al menos teóricamente, la fuerza de negociación queda también igualada entre departamentos y municipios; fiscalmente, esto induce a pensar que las preferencias de los municipios y de los

⁹² Aunque la redacción constitucional del Art. 276 no es clara en cuanto a qué se entiende por no subordinación e igualdad en rango constitucional (Barrios, 2011).

departamentos por el reparto de ingresos tendrían también que tender a la igualdad (ambos tener beneficios de regalías, ambos coparticipar impuestos).

El avance hacia la no subordinación de un nivel a otro tiene una larga historia. La reforma constitucional de 1994 solventó una autonomía municipal difusa existente desde 1938, en ese entonces de los llamados gobiernos comunales, al designar competencias para los municipios (que implica por ende asignación de recursos) y permitir la elección directa de autoridades. Estos aspectos reforzaron el poder de los municipios ante las instancias descentralizadas existentes a nivel departamental. Con las reformas de 2005 se empieza a tener una verdadera descentralización política departamental que la Constitución de 2009 consolida, complejizando a su vez algunos aspectos de la autoridad subnacional. En primer lugar, se agrega a las cualidades anteriores de la autonomía aquella de la autolegislación, definida por Barrios como “el punto de quiebre explicador del secreto de la estructuración territorial” (2008, p. 173). Lo cierto es que, si bien la potestad legislativa marca un quiebre en el monopolio del nivel central, sus consecuencias sobre la autonomía subnacional son en realidad poco trascendentales hasta 2016, debido sobre todo a un marco competencial complejo y deficiente que se suma al freno a la descentralización fiscal. Por ejemplo, los niveles municipal, departamental y regional no pueden escoger qué competencias asumir del catálogo competencial desplegado en la Constitución –aunque sorprendentemente la LMAD permite que los gobiernos regionales sí pueden escoger qué competencias departamentales asumir–, y el catálogo competencial final puede ser reordenado unilateralmente por el nivel central a través de una ley nacional. Esto aunque existan opiniones, mayormente técnicas, a favor de la asunción voluntaria de competencias, propuesta que se observa desde los trabajos iniciales de Finot (1990). Lo cierto es que parte de la rigidez competencial puede cambiarse por ley, ya que el reparto de competencias actual es un reflejo del poder de los distintos niveles de gobierno, no solo del proceso constituyente 2007-2008 sino también de las decisiones posteriores a la Constitución de 2009. Evidentemente, fueron los departamentos de la “media luna” los que revelaron sus preferencias por marcos competenciales más amplios, los cuales fueron recortados por el compromiso de adecuación de sus Estatutos al texto constitucional y por la interpretación del marco competencial constitucional hecha por la LMAD.

La última variable de la estructura estatal multinivel concierne la representación. Como en ciertos estados federales, Bolivia tiene una cámara alta de senadores; a diferencia de ciertos estados federales, esta cámara no es una representación territorial. El órgano legislativo ha jugado en todo caso un rol importante en las negociaciones intergubernamentales, a falta de un

órgano de negociación específico que en un estado unitario no debe necesariamente tener cabida, y que tampoco fue creado hasta después de las reformas constitucionales de 2009. En este escenario, y puesto que la descentralización ha empezado por la vía local, el municipalismo tuvo que aprovechar escenarios de negociación *ad hoc* para el Diálogo 2000, pero en seguida tuvo la compañía del nivel departamental en las negociaciones fiscales del IDH, nivel que tuvo más fácil acceso al escenario legislativo de 2005. A partir de ahí, la fuerte posición dominante del MAS y la estructura de la oposición han ido bajando la fuerza regional presente en el órgano legislativo. Con la creación del CNA, se espera que este sea el nuevo escenario de negociación intergubernamental⁹³, aunque hasta 2016 esta nueva instancia no ha generado acuerdos fiscales relevantes.

B) Negociaciones

Si bien Prud'homme, Huntzinger y Guelton (2001) creían que los congresistas se agrupan “frecuentemente” de manera regional y con independencia respecto a sus afiliaciones partidarias, lo cierto es que de todas las grandes reformas fiscales bolivianas, solo la Ley 3058 ha sido genuinamente discutida en el parlamento. Barrios, al contrario de Prud'homme, Huntzinger y Guelton, mencionaba, específicamente sobre el senado, que estaba “desprovisto de cualquier incidencia relevante de carácter territorial o de protección de intereses departamentales” (2004, p. 12), debido a distintos factores de diseño (principios de asignación de curules, de conformación de las circunscripciones, de las atribuciones conferidas). Las negociaciones de 2005 por el IDH mostraron que, en cierta coyuntura partidaria, el órgano legislativo sí podía revelar las lealtades territoriales de sus miembros.

Ayo (2010b, p. 277) también brinda cierta relevancia al escenario congresal como sitio de negociación de lo intergubernamental, mencionando que “a mayor fuerza de una coalición de gobierno/congresal [e.g. Paz Estenssoro 1985-1989, Sánchez de Lozada 1993-1997], menor la posibilidad de que las políticas públicas/leyes se fragmenten regionalmente”. De esta manera, concluye que Mesa, al ser acosado por el parlamento, no pudo más que ceder a la presión departamental. De unas 700 leyes promulgadas por Mesa, unas 600 fueron de carácter regional

⁹³ Un problema adicional a nivel local es quién representa al nivel local, tema menos complejo a nivel departamental, con solo 9 representantes. La última composición de la FAM muestra 100 delegados de las asociaciones departamentales, 10 de la asociación de concejales mujeres, 3 de la directiva de la FAM y 43 de la AMB. Claramente aquí hay una asimetría de representatividad urbana, ya que la AMB tiene 27,5% de los delegados para 10 municipios que hacen el 47,5% de la población boliviana. Esto, unido a la composición rural del congreso, hace que las preferencias rurales estén mejor representadas en las negociaciones intergubernamentales.

(fBDM, 2010). El caso de Mesa es de todas maneras único porque en general no existieron gobiernos en minoría parlamentaria (aunque el presidencialismo más bien lo permite). Más bien, ha habido descentralización cuando el nivel central lo deseó y especialmente cuando se crearon recursos nuevos que no lastraban su parte de los ingresos fiscales.

La lealtad territorial de los representantes del legislativo ha chocado con otros problemas. Por ejemplo, la relación entre los representantes territoriales y sus distritos estuvo afectada por problemas administrativos como la ausencia de oficinas propias, la amplia extensión territorial de algunos distritos y la ausencia de fondos para poder visitar estas regiones (Muñoz-Pogossian, 2008). Además, los actores políticos tienen una vocación abiertamente descentralizadora cuando están en el plano local o regional, pero son centralistas cuando ejercen desde el nivel central (Ameller, 2010). Esto facilitó que el peso regional sea menor comparado al peso partidario en las distintas legislaturas. La negativa final de modificar el reparto de escaños entre uninominales y plurinominales en el año 2008, bajo un acuerdo MAS-oposición, puede también deberse a temores de ceder aún más a las pulsiones regionales, si es que todos los escaños de diputados eran asignados por la vía uninominal.

A pesar de esto, el poder relativo de ciertas regiones ha ido acrecentándose por cuestiones demográficas. En el año 1995, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, los departamentos más poblados, no tenían el tamaño suficiente para ejercer un veto, sobre el reparto del IEHD por ejemplo, ya que tenían entre los tres 63 diputados de 130. En el congreso de 2002, el poder de los tres departamentos es de 71 sobre 130, por lo que un reparto que perjudique a estas regiones va volviéndose más difícil, si es que su posición fuese única. En el gobierno del MAS, un intento de reformar las fórmulas de reparto de escaños entre departamentos fracasó en 2014, pero los resultados del censo de 2012 deberían obligar a un nuevo reajuste para las elecciones generales de 2019.

En los escenarios con un nivel central fuerte se muestra también la poca necesidad de una institucionalidad intergubernamental, sea ésta *ad hoc* (Diálogo 2000, negociaciones por el texto constitucional en Cochabamba en 2008) o ya definida por norma (CNA, definido en la LMAD de 2010). El escenario congresal también se refuerza gracias a esta institucionalidad alternativa débil: las grandes decisiones son confirmadas por ley nacional, por lo que la última palabra termina siendo la de las mayorías legislativas partidarias. Es cierto que a favor de la predominancia del nivel nacional juegan otros factores, como la cohesión desigual de los actores subnacionales. A nivel regional, salvo el intento de la “media luna” de actuar como un

ente organizado regional –minoritario, ya que solo momentáneamente juntó a cinco departamentos–, ha habido una fobia a permitir la asociación de regiones; la LMAD prohíbe expresamente “la federalización” de departamentos, figura que por cierto nunca se ha planteado desde el nivel departamental, a pesar de que solo lo regional permitiría una oposición (Dargent & Vergara, 2011) auténtica. A nivel local, el asociacionismo municipal recién se unificó en 2006 bajo una sola federación, aunque la brecha urbano-rural sigue siendo muy fuerte. Si bien el MAS controla la FAM desde 2010, recién en 2015, y bajo estrategias ilegales (Página Siete, 2015a), ha logrado controlar la AMB, a pesar de ser minoritario en las alcaldías de las capitales.

La vía privilegiada en general, por parte de los gobiernos centrales de turno, ha sido la utilización del órgano ejecutivo, como estrategia de imposición unilateral de la descentralización fiscal. Un cambio importante se da en 2003-2004: Santa Cruz pierde “su capacidad de controlar al gobierno central a través de los partidos políticos tradicionales, en la medida en que la autoridad del Estado se ha[bía] desmoronado” (Banco Mundial, 2006, p. 24, Tomo II); esto agrega más fuerza centrífuga a la negociación del IDH en 2005. Luego del caos de 2005, el gobierno central ha vuelto progresivamente a la utilización de las decisiones unilaterales como medio más sencillo para el cambio fiscal intergubernamental, sobre todo después del cambio de la directiva de la FAM en 2010, desde el cual hay un alineamiento político claro entre el nivel nacional y el municipal, que no existía ni en el Diálogo 2000 ni en la negociación del IDH. Por ejemplo, la negociación de la Ley 154 no se efectuó bajo los nuevos marcos de coordinación intergubernamental establecidos por la LMAD. Hay que tomar en cuenta además que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas no ha sido parte del principal órgano de coordinación intergubernamental, el CNA, hasta 2015, por lo que negociar políticas fiscales desde 2010 hasta 2015 entre niveles de gobierno de todas maneras hubiese requerido otro escenario. La hegemonía política anuló esta necesidad de negociar.

C) Resultados

En los últimos 30 años de descentralización fiscal, la asignación cuantitativa más importante de recursos para las autonomías sigue siendo el 20% de una bolsa de ingresos tributarios definida en la Ley 843 de 1986. Esto también significó que el modelo actual de financiamiento subnacional empezó con la asignación de transferencias al mismo tiempo que la asignación de dominios tributarios al nivel local. Este hecho tiene claro una lógica acorde con la estructura estatal. No podían asignarse bases tributarias a administraciones desconcentradas del nivel nacional, como eran las CRD en 1985. Probablemente sí a municipios capitales, y justamente

la Ley 843 permitió entonces una pequeña asignación directa de impuestos a estos municipios, que se consolidaría luego. La LPP fue, desde el punto de vista fiscal, una primera decisión pro-municipal y anti-regional, pasando el 10% de coparticipación departamental a los municipios. Eso muestra que la decisión del gobierno central de modificar el reparto del IDH entre departamentos y municipios en 2008 ya tenía un antecedente en 1994; en ambos casos, la ideología imperante era nacionalista y de amplio conflicto entre el centro y las regiones.

La LDA es un primer ensayo de ampliación de la base tributaria para compartirla con los departamentos. Esto sucedería también con el IDH, que fue compartido por primera vez entre tres niveles de gobierno. Conjuntamente con el HIPC-II, son los tres momentos donde se efectuaron negociaciones de descentralización fiscal, puesto que representaban nuevas fuentes de financiamiento. El problema con todas estas negociaciones es que no ampliaron los ingresos propios de las autonomías, sino que incrementaron su dependencia a las decisiones del nivel central. Con la Ley 3058, el ratio de dependencia a las transferencias (transferencias sobre el total de recursos) de los gobiernos subnacionales pasó de 66,6% a 73,1% (Banco Mundial, 2006). Los cambios cuantitativos que sucedieron después de 2010, con asignaciones tributarias marginales a los gobiernos subnacionales, no cambian las bases del reparto fijado en periodos precedentes.

Los cambios cualitativos han tenido una historia menos evidente. Cambiar aspectos altamente técnicos de los procesos de transferencia fiscal puede afectar a los beneficiarios sin que haya protestas de los votantes (O'Neill, 2004). Justamente es una estrategia de la recentralización, que se manifiesta a través de la reducción de la autoridad fiscal. Sin embargo, la evolución de los indicadores desarrollados en el capítulo 4 muestra que la autoridad fiscal ha evolucionado en el largo plazo, luego de tres periodos bien definidos de reformas.

Institucionalmente, el cambio efectuado por la LPP para abandonar el reparto por domicilio fiscal y generar un reparto por población mantiene hasta la actualidad una sorprendente estabilidad. Según Van Cott⁹⁴, en 1994, el MNR escogió una distribución per cápita para su reforma de Participación Popular primero porque no había un consenso para medir la desigualdad o carencia y segundo para evitar que este cálculo demore por varios meses más la reforma. El Diálogo 2000 introdujo un factor pro-pobreza, pero solo a los recursos del HIPC-

⁹⁴ Citado en O'Neill (2004, p. 59).

II que dejaron de percibirse después de 2015. El proyecto de CPE de 2008 tampoco logró incorporar otros factores de reparto, como consecuencia del acuerdo político con la oposición.

Aunque la LPP fue un primer paso de superación de una visión limitada a lo urbano, resulta sorprendente que no se privilegie más la distribución fiscal a las áreas rurales. Zuazo (2012) reconoce dos vías de reconocimiento del carácter ruralista de la Constitución de 2009: la definición de lo plurinacional y el establecimiento de las autonomías indígenas. Lo cierto es que el sistema electoral ya era ruralista desde la asignación de escaños uninominales que se definió en 1994, a través del tamaño de las circunscripciones electorales, que varían de 5.000 a 54.000 personas por escaño en las áreas rurales, a 54.000 a 125.000 personas por escaño en las áreas urbanas (Rocabado, 2013). Pero no hay relación evidente entre los pesos en términos de escaños electorales y los ajustes fiscales en términos de diferencias rural/urbanas. Esto muestra varias cosas. Primero, la lealtad política, a nivel nacional, no solo es más fuerte que la territorial en términos de regiones sino también en términos de proveniencia urbana o rural. El centralismo de los distintos gobiernos puede traducirse, en términos fiscales, en la utilización de una consigna de igualdad entre bolivianos, contraría a introducir factores más complejos en el reparto fiscal básico de la coparticipación. Segundo, las diferencias en cuanto a la preferencia de los actores territoriales se transmiten por otros canales que no son la representación legislativa. Cualquier impulso pro-rural queda entonces debilitado en otro tipo de instancias; la FAM no va a proponer un reparto pro-rural y el gobierno central, con intereses en las zonas más pobladas (urbanas), tampoco. Tercero, ante el hipotético conflicto urbano-rural, se han impuesto dos tensiones más importantes: el conflicto regional, donde unos departamentos muestran preferencias por mayor descentralización fiscal que otros, y el conflicto entre niveles, donde el nivel central privilegia la descentralización fiscal municipal a expensas del fortalecimiento del nivel departamental.

La segunda institución de la descentralización fiscal es aún más antigua. La constitución de regalías por recursos naturales proviene de los años 1930, y ningún cambio efectuado en el periodo 1985-2016 ha logrado atenuar esta profunda asimetría, que paradójicamente no podría ser más opuesta al discurso de igualdad, representado fiscalmente por la coparticipación. Es más, la Constitución de 2009 incluye en su texto esta asignación asimétrica. El mayor intento de compensar a los departamentos menos beneficiados por las regalías, el FCD, ha fracasado. Ante la incapacidad de distintos gobiernos para cerrar la brecha entre departamentos (Santa Cruz y Tarija, los departamentos más beneficiados, son justamente los que han deseado mayor descentralización fiscal), la última estrategia ha sido la de distribuir las regalías en un reparto

intradepartamental. La asignación fiscal que se ha hecho al nivel departamental, desde la LDA y basada en los recursos de los hidrocarburos, asegura también una mayor dependencia a transferencias menos estables que la coparticipación municipal. Prud'homme, Huntzinger y Guelton creían que “no existe justificación para definir el monto total de la coparticipación para las prefecturas como el producto de solo uno o dos impuestos, particularmente impuestos volátiles como el impuesto a los hidrocarburos y las regalías” (2001, p. 47); si bien no existe justificación técnica, la economía política de la descentralización fiscal muestra por qué caminos se ha llegado a esta situación.

A la primera contradicción igualdad/desigualdad que muestran el reparto per cápita versus el reparto de regalías, hay que agregar además una segunda, que es la separación/unión de las finanzas municipales con las departamentales. La reforma LPP/LDA ha moldeado regímenes diferenciados para los niveles municipal y departamental. Sin embargo, el reparto del IDH –y desde el gobierno del MAS también el de las regalías– creó una segunda vía, que es la del reparto de recursos entre regiones, a partir del cual se puede manipular la distribución entre el gobierno departamental y los gobiernos locales⁹⁵. Es interesante ver que la vía de recentralización privilegiada por el último gobierno ha sido justamente la permanente manipulación del reparto del IDH, impuesto cuya distribución intergubernamental no está en la Ley 3058 sino en un decreto de fácil modificación por parte del órgano ejecutivo central. El Pacto Fiscal es una oportunidad de igualar el régimen fiscal entre municipios y departamentos, de acuerdo a la igualdad legal entre ambos, establecida en la Constitución de 2009.

⁹⁵ Si bien en el caso de Tarija es el gobierno central quien decidió como repartir las regalías entre el gobierno departamental y la región del Chaco, en el caso de Santa Cruz es la Gobernación la que ha decidido cuál es el reparto entre provincias (que agregan municipios pero que no son niveles de gobierno).

VI. ECUADOR

Ecuador es un país de origen unitario que se divide en 24 provincias, 221 cantones y más de mil parroquias rurales. Tiene un régimen presidencialista y un órgano legislativo, la asamblea nacional, unicameral con 137 asambleístas asignados de la siguiente manera: quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional, dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil o fracción que supere los ciento cincuenta mil habitantes. El periodo de mandato es de cuatro años.

Los gobiernos provinciales están dirigidos por el prefecto y el viceprefecto, además de representantes de los cantones y de las juntas parroquiales rurales. Hasta 2008, no existía la figura de prefecto, y más bien había un Gobernador designado por el nivel central que ejercía las funciones ejecutivas en la provincia. Los consejos provinciales, órganos deliberativos del nivel intermedio, fueron creados en 1929.

El régimen municipal, regulado desde 1966 a través de la Ley de Régimen Municipal, es el que rige para los cantones (ya la Constitución de 1906 brindaba plena autonomía a los municipios; los consejos cantonales existen desde la Constitución de 1830). Son elegidos un alcalde y un vicealcalde, más concejales. Las parroquias rurales, reconocidas como gobiernos recién desde la Constitución de 1998, tienen a las juntas parroquiales como gobierno, juntas compuestas por vocales electos.

En la Constitución de 2008 se generaron las condiciones para que exista un quinto nivel de gobierno, supra-provincial, el de las regiones; éstas pueden elegir a un gobernador y a sus consejeros regionales y serán creadas por iniciativa de los gobiernos provinciales que deseen regionalizarse. Hasta 2016, ninguna región ha sido conformada.

Adicionalmente a los cuatro niveles de gobierno actuales, existen ciertos regímenes especiales. Está primero el distrito metropolitano de Quito, compuesto por los cantones urbanos de la capital, que también es dirigido por un consejo y un alcalde. Las parroquias, cantones o provincias que estén mayormente pobladas por poblaciones plurinacionales pueden adoptar un régimen de administración de circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas. Finalmente, la provincia de Galápagos tiene un régimen especial controlado por el poder ejecutivo nacional.

Ecuador es un país unitario en cuya historia, desde su creación, se ha tenido “como telón de fondo a la descentralización” (Carrión, 1996). Se ha sido caracterizado por tener dos polos

fuertes desde sus inicios; el peso que tienen tanto Quito (en la provincia Pichincha) en la sierra como Guayaquil en la costa (provincia Guayas) genera una rivalidad existente entre ambas urbes, que puede ser denominado como el “centralismo bipolar” (Castillo, 1994). La unidad del país no ha sido instantánea ni natural. En octubre de 1820, en plena época de independencia de las colonias españolas, la ciudad del Guayas “se pronunciaba por la independencia de España y la incorporación de ‘la provincia de Guayaquil a la grande asociación que le convenga de las que se han de formar en América del Sur’. La fórmula (...) reflejaba la ambigüedad de sentimientos dominantes en Guayaquil con respecto a la dependencia de Quito” (Halperín, 1985, p. 237). Eso sí, las tensiones regionales no son las únicas que han estado presentes en las relaciones intergubernamentales, puesto que también se ha cuestionado la descentralización vertical desde temprano. En su ya conocida línea centralista, Simón Bolívar decretó en 1828 que las municipalidades “eran una carga para los ciudadanos y producen muy pocas utilidades para el público” por lo cual procedió a suspenderlas “por el tiempo que el gobierno juzgue necesario”⁹⁶. De manera casi opuesta, el régimen liberal de Eloy Alfaro decretó que las municipalidades eran “absolutamente independiente de los otros poderes” en la Constitución de 1906.

6.1. LAS PRIMERAS REFORMAS 1990-1995

En 1979, Ecuador regresó a la democracia después de un periodo de siete años de gobiernos militares. En este periodo de dictadura, se puso en pie las bases del sistema de transferencias fiscales intergubernamental, mediante la creación en 1971 del Fondo Nacional de Participaciones (FONAPAR). El FONAPAR era a su vez producto de un sistema instaurado por un gobierno militar anterior de mediados de los años 1960 denominado “Impuestos Unificados”, que había no solo detenido la multiplicación de impuestos subnacionales existentes hasta la época, sino que revirtió esa tendencia para crear en su lugar un sistema de transferencias primario. Unos 1.400 impuestos fueron eliminados entre 1964 y 1967 (Frank, 2007), en lugar de los cuales el gobierno central generó el sistema de transferencias y llegó a un sistema tributario con solo 15 impuestos. Con el gobierno militar, la gestación del FONAPAR se hizo evitando las negociaciones congresales tradicionales y limitando la autonomía tributaria subnacional (Fawcett, 1986). Esta característica autoritaria ya no tendría

⁹⁶ Decreto citado en Velasco (1988).

lugar con las negociaciones fiscales que ocurrieron luego, con los distintos gobiernos democráticos.

El FONAPAR estaba compuesto de recursos por impuestos directos a la renta y al petróleo, impuestos a las ventas y al comercio internacional, con importantes cambios en su composición debido sobre todo a los cambios en el precio internacional del petróleo. Los ingresos por aranceles representaban el 68% del total a principios de los años 1970; en 1984, solo el 20%. Para los mismos años, la participación de los ingresos del petróleo creció de 12% a 34%. Visto desde el lado del gasto, el FONAPAR permitía el uso de una parte de sus recursos en gastos administrativos, dependiendo de la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales, que sería medida por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), entidad del nivel central creada en 1979. Pero el gasto del FONAPAR fue destinado sobre todo a inversión, el cual pasó de 45% del total del gasto a principios de los años 1970 a 60% a principios de los años 1980 (Greytak & Méndez, 1986). Adicionalmente, el sistema tenía restricciones para el uso del FONAPAR para el pago de deuda, aunque los gobiernos subnacionales no tenían mayores limitaciones para endeudarse.

La eficiencia del FONAPAR fue diluyéndose por varias razones. Una parte del objetivo del FONAPAR se perdió en 1980, ya en democracia, cuando un hospital y dos universidades entraron a la lista de beneficiarios de dichos recursos y el congreso y los representantes municipales empezaron a cuestionar su funcionamiento (Fawcett, 1986). Segundo, adicionalmente al FONAPAR, existían varios otros recursos que se repartían de manera discrecional en dictadura y que siguieron existiendo en democracia. Las “Obras de Interés Provincial” representaban un 20% del total de transferencias en los principios de los años 1980. Los gobiernos subnacionales luchaban y pujaban por estos recursos según su poder de negociación con los legisladores provinciales y con el ejecutivo nacional (Frank, 2007). Tercero, los compromisos de desembolsos del FONAPAR fueron en general mayores que los ingresos, por lo que el déficit era cubierto por el nivel central (Fawcett, 1986). Finalmente, el uso de los recursos del FONAPAR se volvió más condicionado con la transición democrática.

Los ingresos por producción de petróleo que también se percibían por fuera del FONAPAR fueron aumentando y contribuyeron como factor adicional a la pérdida de importancia del fondo. Las provincias amazónicas productoras de petróleo, que habían tenido tradicionalmente una representación política débil, lograron negociar una mejor asignación de estos recursos en el gobierno de Roldós (1979-1981). Cada una de las cuatro provincias amazónicas,

conjuntamente con los municipios que las componen, pasaron a recibir 28% más de recursos que el resto de las provincias. La distribución de estos recursos a partes iguales entre provincias también convenía a las provincias amazónicas menos pobladas; la coalición provincias productoras/menos pobladas logró negociar términos ventajosos para ellas en la distribución de la renta petrolera, por lo que los municipios de estas provincias, más pequeños, recibían más recursos per cápita que los municipios grandes e intermedios (Rosales, 1988). Ejerciendo similar presión, los municipios capitales de provincia lograron por su lado el reparto del 2% de los ingresos del gobierno central a partes iguales.

Las intenciones de hacer del FONAPAR el único instrumento de transferencias hacia los gobiernos subnacionales quedaron entonces truncadas. A mediados de los años 1980, las transferencias directas del gobierno central a provincias y municipios por fuera del fondo equivalían al 20% del FONAPAR, los recursos transferidos a través de las participaciones en las rentas del petróleo equivalían a más del 50% de los recursos del FONAPAR. En cuanto a su distribución, el FONAPAR tuvo desde sus inicios una estructura más favorable a los municipios que a las provincias: a mediados de los años 1980 la relación entre ambos era un 70%/25% respectivamente, con el restante 5% repartiéndose de distintas maneras clientelares⁹⁷.

Es también relevante el cambio en la composición de los ingresos de los gobiernos subnacionales que generaron el FONAPAR y el resto de transferencias: a principios de los años 1970, dos tercios de los ingresos de los gobiernos seccionales eran recursos propios; en 1984, esta cifra había bajado al 28%. Más preocupante aún, ciertos municipios habrían usado los recursos del FONAPAR en sustitución de los recursos propios que estaban en posibilidades de generar. Si bien el fondo cumplió con la intención de aumentar la participación de los gobiernos subnacionales en la inversión nacional, el costo de esta política fue un aumento de la dependencia fiscal de estos gobiernos a las transferencias del nivel central (Greytak & Méndez, 1986; Rosales, 1988).

A) Acuerdos fiscales

El año 1985 el FONAPAR agregó por primera vez una variable poblacional de distribución al reparto de recursos a nivel municipal, reparto que hasta ese momento se efectuaba calculando montos variables históricos, en los cuales el primer principio era que los municipios no podían

⁹⁷ Incluyendo un reparto *ad hoc* para los consejos provinciales y municipios de Napo y Esmeraldas (de la región amazónica) negociado como “compensación”.

recibir menos recursos que el año anterior. Esta forma de repartir los recursos incentivaba a que los municipios programen presupuestos amplios que luego eran recortados a nivel nacional, a la pereza fiscal, y a la negociación clientelar desde el congreso (Fawcett, 1986), donde se aprobaba el presupuesto global.

A nivel provincial, el reparto tampoco conllevaba mucha igualdad. Un 25% era asignado al consejo provincial de Guayas, otro 25% al de Pichincha, y el restante 50% se dividía a partes iguales entre las restantes 18 provincias. Si bien ese reparto no podía ser tildado de equitativo, tenía el beneficio de que reducía la posibilidad de que las asignaciones dependan del cuoteo político (Fawcett, 1986).

Por otro lado, a pesar del crecimiento de las transferencias, los dominios tributarios subnacionales en los años 1980 no eran desdeñables. Los municipios tenían impuestos a la propiedad de inmuebles y a su registro, a las alcabalas (transferencia de inmuebles), al juego y a los espectáculos públicos, a los capitales en giro y mutuos, además de patentes a la actividad económica, tasas y contribuciones especiales. Los municipios tenían problemas con la actualización de catastros, también vistos en Bolivia, que les perjudicaban a la hora de mejorar sus finanzas locales; solo algunas ciudades grandes e intermedias eran la excepción (Rosales, 1988). Complementariamente, el gobierno de Borja otorgó mayor autonomía fiscal a los municipios al flexibilizar las tasas impositivas locales (1989) y ampliar las bases impositivas de las patentes (1991).

La caída de los recursos provenientes de la explotación del petróleo y por ende de las transferencias que los gobiernos subnacionales recibían del nivel central, debía actuar como incentivo para fijarse más en las capacidades de sus ingresos propios, pero las preferencias de los municipios desde finales de los años 1980 fueron más hacia mejorar su situación fiscal mediante mayores transferencias. Además, los gobiernos locales mostraron poca voluntad para una mayor asignación de responsabilidades a su favor. El nivel central intentaba por su lado agregar las distintas transferencias que recibían los gobiernos subnacionales, idea original del FONAPAR. Al parecer, una de las motivaciones de los planificadores del nivel central representados en CONADE para proponer el cambio era el incremento en las disparidades socio-económicas entre provincias, además de los incentivos económicos de la cooperación internacional (Frank, 2007).

El nuevo instrumento, el Fondo Nacional de Desarrollo Seccional (FODESEC, Ley 72 de 1990) agregó a los fondos del FONAPAR un 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del

Estado, tres mil millones de sucres anuales indexados por la inflación y las asignaciones que se harían a futuro a los gobiernos seccionales. En términos de ingresos, esto significó una ganancia para los gobiernos seccionales, con respecto a las asignaciones previas. La tendencia municipalista se notó de nuevo a la hora de la asignación de los recursos del FODESEC, ya que su parte subió del 60% al 75% del total. La parte de las provincias decreció del 40% al 20% (ver Tabla 25). Sin embargo, un 40% del 75% municipal en realidad fue a parar a manos del Banco del Estado, el cual gestionaba el Fondo de Inversiones Municipal (FIM), contraparte para desarrollo municipal, con prioridades algo difusas y con reglas poco claras. Esta asignación no era por lo tanto directamente dirigida a los gobiernos municipales, sino a través de la gestión del nivel nacional.

Tabla 25. Distribución del FODESEC, 1990

Régimen seccional	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal
		Municipios: 60% población, 30% Necesidades Básicas Insatisfechas, 10% Esfuerzo fiscal
FONAPAR 3.000 Millones de Sucres por ingresos del petróleo Ingresos futuros	45% Municipios 30% Fondo de Inversiones municipal para contraparte 20% Provincias 5% Cuenta de reserva para emergencias	Consejos provinciales: 60% por población, 20% por superficie territorial, 20% Necesidades Básicas Insatisfechas. De cada asignación: 70% libre disposición, 30% inversión rural
2% Ingresos corrientes netos del Presupuesto General del Estado	100% Municipios capitales de provincia	25% Quito 25% Guayaquil 50% Resto de municipios a partes iguales

Elaboración propia. Fuente: Araujo (1996), Ley 72 de 1990.

A pesar del acuerdo, los gobiernos seccionales volvieron a reclamar privilegios por separado, a través de sus representantes congresales y las leyes especiales; la importancia del FODESEC, como sucedió con el FONAPAR, decreció progresivamente. Las provincias beneficiadas por asignaciones ex-fondo fueron tanto las controladas por el oficialismo del partido Izquierda Democrática (ID), ganador de las elecciones de 1988, como por la oposición representada sobre

todo por el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Social Cristiano (PSC), que incrementaron su representación parlamentaria en las elecciones intermedias de 1990.

El Ministerio de Finanzas trató de eliminar las Obras de Interés Provincial, recursos discrecionales que aún se manejaban por fuera del FODESEC, pero tanto AME como CONCOPE se resistieron a perder estos ingresos, argumentando que eran parte de sus presupuestos (Frank, 2007). El gobierno de Borja intentó además que los gobiernos que recaudasen más ingresos propios, estimulando su esfuerzo fiscal, fuesen premiados con recursos adicionales; este proyecto también fracasó⁹⁸. La reforma por el lado del gasto fue similar, no se descentralizaron más competencias para los gobiernos seccionales; estos mostraron poco interés en ampliar sus competencias y el nivel nacional poca capacidad para asignarles más responsabilidades (Araujo, 1996). Adicionalmente, los consejos provinciales protestaron por la reducción de fondos decidida en el FODESEC a favor de los municipios, logrando una compensación de 10.000 millones de sucres y un 2% adicional de los ingresos corrientes netos del Estado, para crear el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO), que funcionó como contraparte para deuda provincial, de manera similar al FIM, que era parte del FODESEC. Aun contando al FONDEPRO, la participación de las transferencias a través de ambos fondos en el total de transferencias recibidas por los gobiernos subnacionales cayó de 64% en 1991 a 45% en 1993 (Araujo, 1996), debido a la contabilización del endeudamiento como ingreso.

La tendencia municipalista presente desde antes de los años 1990, característica no exclusiva al Ecuador, se manifestó en la asignación de más recursos a este nivel de gobierno y también a través de la constitución del Programa de Desarrollo Municipal (PDM), financiado por el Banco Mundial, que no llegó al nivel intermedio provincial de gobierno. El PDM brindó a los municipios acceso al crédito, asistencia técnica, fortalecimiento financiero, apoyo para ajustes tarifarios y catastrales, entre otras líneas, además de capacitación conjuntamente con la AME. Este programa se instaló en paralelo a la Ley 72 y sirvió además para mejorar la coordinación interinstitucional no solo entre nivel central y municipios sino también entre las distintas instancias del ejecutivo nacional: Ministerio de Finanzas, CONADE, Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo. Al parecer, inclusive el mismo PDM fue objeto de debilitamiento debido a la creación de programas paralelos desde el mismo poder ejecutivo central (Araujo, 1996). Una vez más, el componente discrecional de la descentralización fiscal perforaba

⁹⁸ Entrevista a Luis Verdesoto.

progresivamente los esquemas formales y cohesivos de los fondos subnacionales. Es significativo que en el periodo inmediatamente posterior a la constitución del FODESEC, la importancia de las transferencias en los ingresos haya más bien disminuido –de 54% a 35% del total (Araujo, 1996). Esto se debió primero por el crecimiento de los ingresos propios pero sobre todo por el crecimiento del endeudamiento municipal, ligado a ciertas facilidades del PDM y a las asignaciones de recursos decididas a través del FIM. No ocurrió lo mismo con el nivel provincial, donde las transferencias no decayeron, tanto por una baja asignación de dominios tributarios propios y por ende de recursos propios, como por un menor uso del FONDEPRO, en comparación con el nivel municipal, que tenía más dominios y más fondos.

El creciente endeudamiento de los gobiernos subnacionales, especialmente municipales, se debía tanto a la facilidad de los programas que otorgaban colaterales (FODESEC, PDM, FONDEPRO) como a la ausencia de reglas fiscales claras. El servicio de la deuda era así compartido entre el gobierno nacional y el local, y el riesgo cambiario era asumido por el Estado y las posibilidades de sobredimensionamiento eran evidentes, por lo que se sugirió en su momento limitar la autoridad fiscal subnacional sobre el uso de la deuda (Araujo, 1996).

El nuevo gobierno 1992-1996, en el cual salió electo presidente Sixto Durán Ballén, un ex-fundador del PSC, tenía una orientación ideológica distinta y en el campo de la descentralización fiscal no llegó a generar muchos cambios. El programa conductor de este periodo está reflejado en la Ley de Modernización del Estado de 1993. Con esta ley se creó el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), que sería encargado del proceso de privatizaciones que se buscaba realizar, pero también del proceso de descentralización, como parte integral del programa del nuevo gobierno. En este periodo, además de la creación del CONAM, se tomó la decisión de crear el Distrito Metropolitano de Quito, que pasó a romper la homogeneidad entre municipios, asumiendo éste competencias de transporte, uso del suelo y gestión ambiental.

En este periodo de gobierno se presentaron varios proyectos de reforma en cuanto a descentralización fiscal. El CONCOPE demandó más recursos el año 1993 (proyecto de Ley de Régimen Provincial), el propio PDM presentó su propuesta el mismo año, mientras que la AME lo hizo el año 1994 (proyecto de Ley de Régimen Municipal). Febres-Cordero, ex-presidente en el periodo 1984-1988 y por entonces alcalde de Guayaquil, demandó en 1994 que el 100% de las recaudaciones del IVA, del Impuesto a los Consumos Selectivos y del

Impuesto sobre la Renta de las personas y empresas sean redistribuidas⁹⁹, propuesta que beneficiaría a Guayaquil y a Quito; esta propuesta fue rechazada por el presidente Durán Ballén y por las provincias perjudicadas (como respuesta, el PSC vetaría una propuesta de Durán Ballén dos años después). Desde los municipios también se demandó el 50% del IVA, a ser distribuido de la siguiente manera: 30% según la recaudación de cada cantón, el 50% según necesidades básicas insatisfechas y 20% según el esfuerzo administrativo (Castillo, 1994). Sorprendentemente, desde el nivel nacional también se presentaron distintas propuestas, y no una sola. El Banco del Estado presentó en 1993 una propuesta de Ley de Régimen Seccional. En 1994 fue el turno de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, quien propuso una vez más, como lo hicieron en los años 1970, crear regiones por encima de las provincias. Finalmente en 1995, el Instituto Nacional de Estadística y Censos –a la cabeza de Juan José Illingworth, quien en 1996 sería diputado por Liberación Provincial, una agrupación autonomista de Guayaquil– presentó su propia propuesta de 50% para el nivel central y 50% para los gobiernos seccionales, propuesta criticada porque se habría presentado una “caracterización maniquea de la regionalización ecuatoriana” (Carrión, 1996). Esta dispersión de propuestas “inconexas”, “dispersas” e “inmaduras” (Carrión, 1996) mostró la confusión del gobierno de Durán Ballén en el debate descentralizador.

El debate no solo quedó en manos de los gobiernos. En el año 1995 se realizó un referendo en el cual se preguntó a la población sobre su opinión acerca de una mayor descentralización de responsabilidades a los gobiernos seccionales. A pesar de que el “No” ganó, a principios del año siguiente se presentó de todas maneras en el congreso un nuevo proyecto de Ley de Descentralización, con medidas específicas para la descentralización de competencias a los niveles seccionales, luego de varias consultas regionales e institucionales. Esta ley fue vetada por el alcalde de Guayaquil, Febres-Cordero –en confrontación con el gobierno de Durán Ballén–, entre otros, y no prosperó.

A pesar de estos intentos infructuosos, en el periodo 1992-1996 se notó que la capacidad de negociación de los gobiernos seccionales para conseguir recursos por fuera del mecanismo formal del FODESEC seguía siendo fuerte. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales lograron ser parte del directorio del Fondo de Solidaridad en 1995, que se financiaba con los recursos obtenidos por el proceso de privatización, y consiguieron distintos rescates fiscales (Frank,

⁹⁹ Proyecto de Ley de Descentralización Administrativa y Financiera. Iniciativa del Bloque Social Cristiano. 8 de Octubre de 1994 (Hernández, 1998).

2007), ligados a la baja disciplina fiscal de endeudamiento que se generó en las gestiones anteriores.

B) Factores de cambio, negociación y resultados

En el gobierno de Borja, que propició la primera importante reforma en descentralización fiscal después del retorno al régimen democrático, el FODESEC, se tuvo una alta alineación partidaria entre el nivel central y los gobiernos subnacionales. El partido de gobierno, ID, venció en 17 provincias y 8 municipios capitales de provincia y consiguió 30 de 72 diputados (ver Tabla 26); dirigió tanto a la AME como a CONCOPE en el periodo 1988-1992. Esta situación propició el acuerdo para la reforma del financiamiento subnacional. Sin embargo, el gobierno de Borja empezó a ser acosado, y finalmente sufrió un duro castigo en las elecciones intermedias de 1990, debilitando el sistema del FODESEC y reforzando las presiones regionales/subnacionales. Según O'Neill (2005), el PDM creado en este periodo fue una manera de calmar las crecientes protestas descentralizadoras. Entre 1991 y 1992, nuevos fondos específicos fueron destinados a las provincias de Chimborazo, región amazónica, Pichincha, Carchi, Loja (A. Molina, 2015), y se propusieron normas adicionales para dar recursos a Guayas, Manabí, Azuay, Cotopaxi, Bolívar (Frank, 2007). Ninguna de estas provincias contaba con una representación legislativa dominada por ID, que en 1990 pasó de 30 a 14 diputados.

Tabla 26. Diputados por provincia, 1988(1990)

Circunscripción	PSC	PRE	DP	ID	Otros	Total
Provinciales	6(15)	6(11)	6(6)	27(11)	15(17)	60
Nacionales	1	2	1	3	5	12
TOTAL	7(16)	8(13)	7(7)	30(14)	20(22)	72

Elaboración propia. Fuente: Wikipedia, Durán (1998).

El PUR, partido creado por Durán Ballén y ganador de las elecciones presidenciales de 1992, “fue un membrete sin coherencia y de corta vida, creado para cumplir con la Ley de Partidos que obligaba al candidato a estar afiliado a un partido” (Durán, 1998, p. 395). La debilidad de su gobierno se notó desde el principio. Con una bancada de 12 diputados sobre 77 (Tabla 27), Durán Ballén estuvo obligado a pactar, sobre todo con su ex-partido, el PSC. La fuerza del PSC se notó más luego de las elecciones legislativas de medio término de 1994, donde el PSC pasó de 20 a 26 diputados y el PUR de 12 a 2. La debilidad de Durán Ballén en el congreso también se replicó a nivel intergubernamental. Contó sobre todo con una fuerte oposición de Febres-

Cordero, del PSC, quien fue electo alcalde de Guayaquil en 1992 y se avocó a reforzar el discurso de la autonomía. En contraste con su posición como presidente (periodo 1984-1988), cuando trató más bien de controlar el poder que se otorgaba a Guayaquil (municipio entonces dirigido por el opositor Abdalá Bucaram, quien sería presidente en 1996), Febres-Cordero escenificó en este periodo el reforzamiento del regionalismo de Guayaquil.

Tabla 27. Diputados por provincia, 1992(1994)

Provincia	PSC	PRE	DP	ID	PUR	Otros	Total
Azuay	1(2)		1(1)	0(1)	1(0)	1(0)	4
Bolívar	1(2)			1(0)			2
Cañar	1(1)			1(0)		0(1)	2
Carchi		1(0)		0(1)		1(1)	2
Chimborazo				1(1)	1(0)	1(2)	3
Cotopaxi	1(2)	1(0)	1(1)				3
El Oro	1(1)	1(1)		0(1)	1(0)		3
Esmeraldas	1(1)	1(1)	1(0)			0(1)	3
Galápagos	1(0)		0(1)				1
Guayas	5(5)	3(3)			2(0)	0(2)	10
Imbabura		1(1)		1(0)	1(0)	0(2)	3
Loja	1(1)					2(2)	3
Los Ríos	1(2)	2(2)			1(0)		4
Manabí	1(2)	2(1)			1(1)	1(1)	5
Morona Santiago	0(1)			1(0)			1
Napo				1(0)		1(2)	2
Pastaza				0(1)		1(0)	1
Pichincha	1(1)	0(1)	1(1)	1(1)	2(0)	3(4)	8
Sucumbíos			1(1)				1
Tungurahua	1(2)	1(0)				1(1)	3
Zamora Chinchipe		1(0)				0(1)	1
<i>Nacionales</i>	<i>3(3)</i>	<i>2(1)</i>	<i>1(1)</i>	<i>1(1)</i>	<i>2(1)</i>	<i>3(5)</i>	<i>12</i>
TOTAL	20(26)	16(11)	6(6)	8(7)	12(2)	15(25)	77

Elaboración propia. Fuente: Wikipedia.

La nueva posición de Febres-Cordero fue sorprendente, cuando uno la contrasta con las acciones que se tomaron cuando era presidente de la república. Durante el gobierno 1984-1988 del PSC, se crearon los Comités de Desarrollo Provincial, que serían ratificados en la Ley Especial 27 de Descentralización del Estado y de Participación Social de 1997, bajo el nombre de Comités Permanentes de Desarrollo Provincial. Febres-Cordero recreó además las “unidades ejecutoras” existentes en el periodo militar. Los ya existentes organismos de desarrollo dependientes del poder ejecutivo nacional intentaron incluso asociarse entre ellos

para protegerse de posibles planes de descentralización, con la participación de los legisladores provinciales, representados en los directorios de estas agencias (Frank, 2007, n. 60, 64). El hecho que tanto el CONCOPE como la AME estaban dirigidos por la oposición de izquierda en el periodo 1984-1988, además de que Febres-Cordero gobernó en minoría en el congreso en la mayor parte de su periodo de gobierno, contribuyó a que ciertas reformas centralistas no prosperen finalmente¹⁰⁰. Su veto sobre la Ley de Descentralización de Durán Ballén en 1996 parece oportunista, pero muestra cómo las preferencias de los actores dependen de desde dónde uno ejerce el poder.

Los resultados electorales muestran la importancia del sistema electoral vigente en esos años. De los congresos del periodo 1979-1996, no ha habido ninguno que tenga menos de 11 partidos representados, debido a la baja barrera del 3% de votos para que un partido pueda acceder al congreso. Adicionalmente, existía una alta regionalización. Jones y Mainwaring (2003) muestran que ID, PRE y PSC eran de los partidos menos nacionalizados –y Ecuador el país menos nacionalizado– del continente para el periodo 1979-1996. A esto se agrega un sistema proporcional de representación y, sobre todo, las elecciones de medio término definidas en una reforma electoral hecha en 1983. Los resultados de las elecciones de medio término de 1986, 1990 y 1994 muestran todos menor apoyo al presidente que las elecciones concurrentes ejecutivo-legislativo de 1984, 1988 y 1992. Los diputados provinciales, muchos más que los diputados nacionales cuyo mandato de cuatro años coincidía con el del presidente, eran electos cada dos años y no podía ser reelectos. Sus motivaciones eran por lo tanto cortoplacistas. Eran muy requeridos por alcaldes y consejos provinciales, ya que representaban la vía más fácil para conseguir recursos. Existía entonces una fuerte asociación entre legisladores provinciales y autoridades subnacionales.

El sistema electoral ecuatoriano también planteaba la necesidad de presentarse con un partido para ser electo, lo que propició candidaturas por conveniencia. Además, si bien el presidente designaba a los ministros de su gabinete, estos podían ser censurados por el parlamento, por razones no claramente definidas en la constitución (Shugart & Carey, 1992), lo que *a priori* incrementaba la inestabilidad de los equipos económicos del ejecutivo nacional y el poder del congreso sobre los temas fiscales. Al parecer, los juicios y censuras del congreso explicaron

¹⁰⁰ El Tribunal de Garantías Constitucionales, en el cual estaban representados tanto alcaldes como prefectos, decretó finalmente en 1988 que las unidades ejecutoras eran inconstitucionales. Este no fue el único gobierno en tratar de crear centralismo mediante agencias del nivel nacional. Éstas se multiplicaron hasta los años 1990 (e.g. CRM, CEDEGE, CREA, PREDESUR).

solamente el 7% de las sustituciones ministeriales, siendo más importante la acción presidencial para la remoción de ministros (53% de los casos) (Mejía, Araujo, Pérez-Liñán, & Saiegh, 2009).

La dinámica electoral ha sido más importante que los factores ideológicos, a la hora de generar cambios en el régimen de descentralización fiscal ecuatoriano. Tanto el gobierno de Borja como el de Durán Ballén tenían intenciones de descentralizar, pero los procesos definitivos fueron decididos por las instancias subnacionales. Sin alineamiento político en los distintos niveles de gobierno, no hubiese habido FODESEC. Por falta de alineamiento político entre niveles de gobierno, el periodo 1992-1995 no generó mayores cambios. Es más, para León, de manera general, la descentralización fue en ese periodo un tema secundario en Ecuador; “el Banco Mundial ha vendido más la idea que cualquier otra entidad nacional. No ha sido una preocupación endógena” (León, 1998b, p. 3).

Los factores económicos tampoco fueron cruciales para las decisiones de descentralizar fiscalmente hasta el año 1995. En general, la gestión macroeconómica no evitó, salvo en 1990, que el gobierno tenga sucesivos déficits fiscales, situación que se agravaría desde 1995 y que derivaría en la gran crisis económica ecuatoriana de finales de los años 1990.

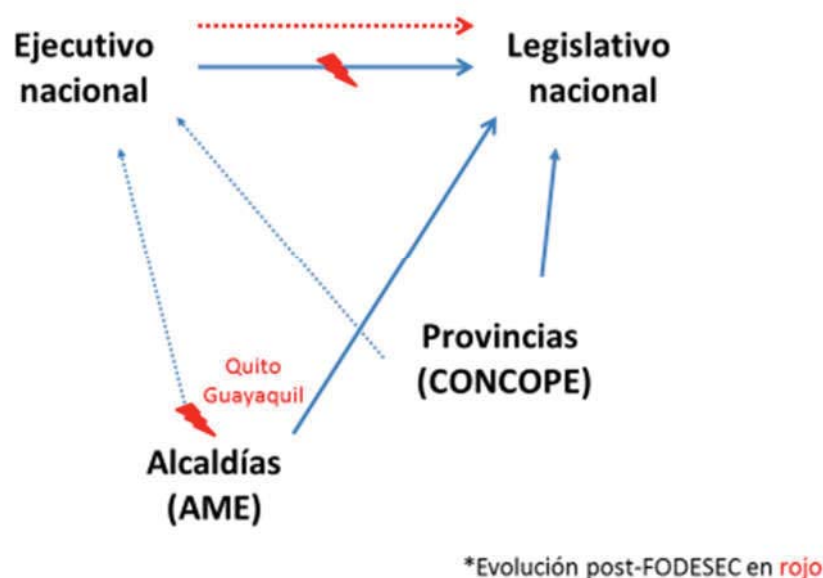
*

Ecuador tiene una historia de asociacionismo en los niveles de gobierno subnacionales bastante larga. La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) fue creada en 1941. El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE; hoy Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador, CONGOPE) se creó en 1969. Ambas instituciones han sido actores fundamentales en las negociaciones del proceso de descentralización, una vez consolidado el regreso a la democracia.

Comparando ambos, el nivel municipal ha sido históricamente el más fuerte; son los municipios los que han efectuado las demandas más sustanciales de descentralización, mientras que CONCOPE ha más bien negociado para no quedarse atrás con respecto a las demandas municipales (pierde en FODESEC, pero se repone con la creación del FONDEPRO).

La reforma fiscal de 1990 se logra mediante la alianza en el congreso de ID con DP y PLRE, un partido minoritario, pero es exitosa sobre todo debido a la alineación partidaria en todos los niveles de gobierno, con las direcciones de AME y CONCOPE controladas por ID (Gráfico 23).

Gráfico 23. Instancias de negociación del FODESEC

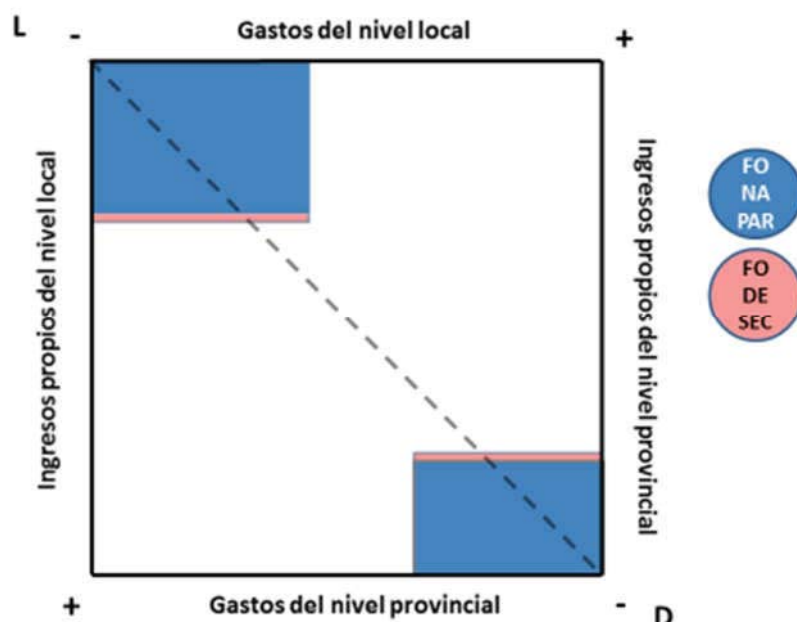


Luego de que ID perdiera en las elecciones de medio término de 1990, y más con el triunfo de Durán Ballén en 1992 y el voto castigo que recibió en 1994, las negociaciones fiscales se transforman en una sucesión de vetos con ausencia de resultados tangibles. A estos fracasos contribuyó la división en el municipalismo: hubo una separación entre intereses de Guayaquil –cada vez más autonomista– y Quito, además de que ambas salieron de la AME; en cambio el resto de los municipios trató de imponer un reparto más simétrico, contra las aspiraciones sobre todo de Guayaquil. El poder ejecutivo perdió control del congreso y los representantes provinciales controlaron las negociaciones que debilitaron el modelo de transferencias, con la incorporación o el intento de incorporar legislación que beneficiaba a provincias específicas.

*

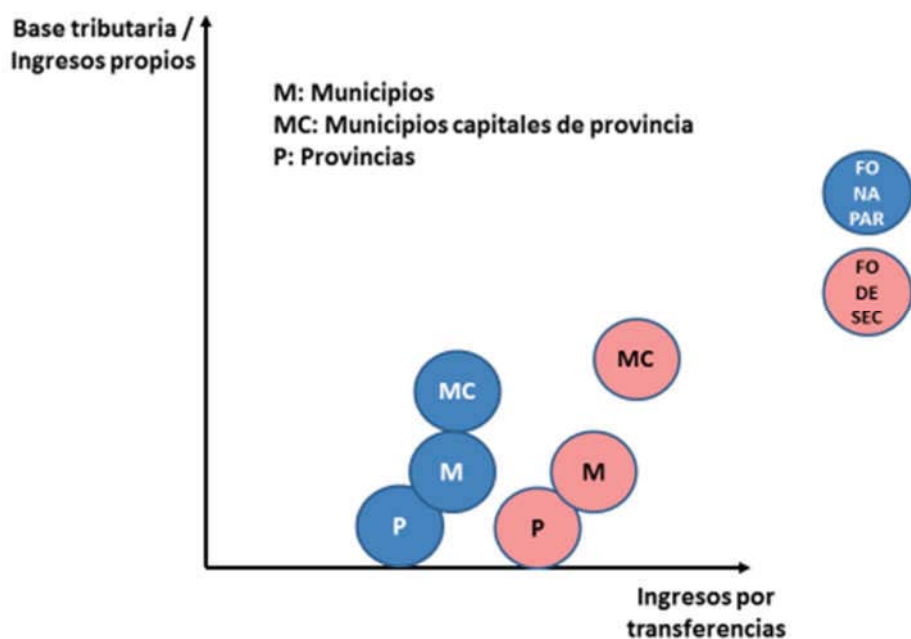
Los resultados del primer periodo de descentralización fiscal tienen un origen anterior al periodo democrático. Los gobiernos militares de los años 1960 y 1970 sentaron las bases para el ordenamiento fiscal a nivel de los gobiernos seccionales. Con el FONAPAR, se recreó las bases del sistema de transferencias que sería modificado por el FODESEC. Una de las características del FODESEC es que no se fijó en modificar los niveles de ingresos propios de los gobiernos subnacionales. En realidad, tampoco realizó cambios trascendentales en la composición del gasto.

Gráfico 24. Cambios en gastos e ingresos propios del FONAPAR al FODESEC



Por ello, el equilibrio gastos/ingresos propios tanto para provincias como para municipios siguió siendo el mismo (Gráfico 24), con gastos –tanto administrativos como de inversión– mayores a los ingresos propios, lo que lógicamente propicia la existencia del sistema de transferencias.

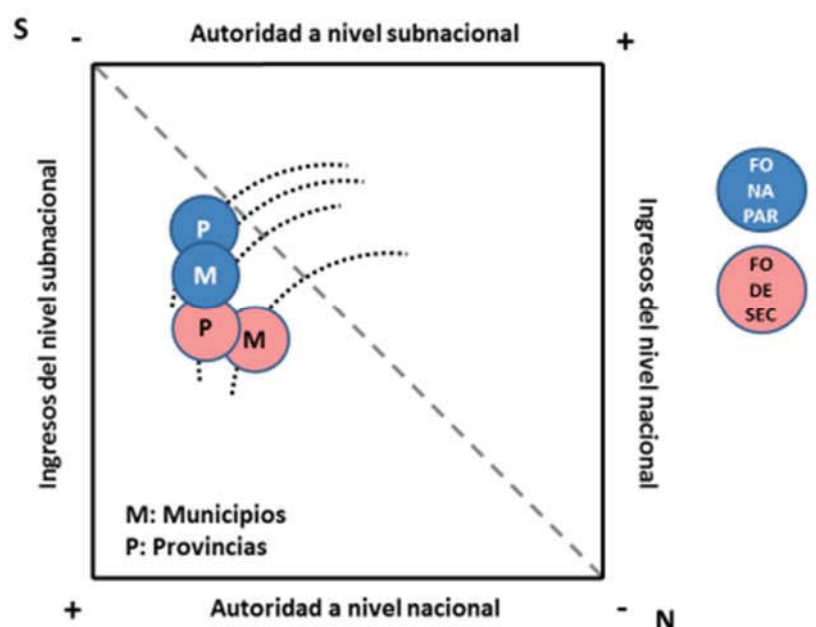
Gráfico 25. Cambios en ingresos subnacionales del FONAPAR al FODESEC



El Gráfico 25 muestra mejor los cambios en el régimen de descentralización fiscal de principios de los años 1990. Los cambios a nivel subnacional han inclinado la balanza más a favor de las transferencias, tendencia que ya estaba presente en el FONAPAR. Sin embargo, la distribución entre niveles de gobierno es el cambio más significativo. Los municipios siguieron siendo más favorecidos que las provincias, pero a pesar de que la parte de estas últimas en el FODESEC pasó de 40% al 20%, con el FONDEPRO lograron compensar esta reducción. Por su parte, los municipios capitales de provincias se beneficiaron del 2% del presupuesto adicional para mejorar su posición respecto al resto de municipios.

Finalmente, el Gráfico 26 muestra los cambios en cuanto a ingresos y autoridad fiscal. En ambos casos, provincias y municipios, el cambio en su financiamiento les llevó a niveles mayores de redistribución (movimiento de las curvas de indiferencia), como parte de sus preferencias hacia modelos fiscales rentistas. En cuanto a la dimensión de autoridad, los cambios no fueron equivalentes, el gobierno de Borja incrementó marginalmente la autoridad de los municipios sobre la gestión de sus tributos, en línea con las tendencias pro-municipalistas de principios de los años 1990.

Gráfico 26. Cambios en autoridad e ingresos del FONAPAR al FODESEC



6.2. EL 15% Y EL ESTANCAMIENTO DEL PROCESO 1996-2006

En la segunda vuelta de las elecciones de 1996 ganó el PRE, liderado por Abdalá Bucaram. El gobierno de Bucaram sería corto y tumultuoso. En términos de descentralización fiscal, marcaría el inicio de una nueva etapa en el financiamiento subnacional, modelo que perduraría con pocas modificaciones hasta la Constitución de 2008.

A) Acuerdos fiscales

Las reformas constitucionales de 1996, efectuadas en los últimos meses del gobierno de Durán Ballén, abrieron el camino para la principal modificación al régimen fiscal compuesto por el FODESEC y el FONDEPRO. Desde el punto de vista de la descentralización fiscal, esta reforma estableció, en gran concesión a los niveles subnacionales, que el 15% a ser distribuido a los gobiernos seccionales debía calcularse sobre el “presupuesto del gobierno central” (Art. 149). Estos recursos actuarían como sustitutos (y en exceso) de los recursos PDM que dejaron de asignarse en 1996¹⁰¹.

La disposición de 1996 no pudo ser reglamentada en el gobierno de Bucaram, que solo duró de agosto 1996 a febrero de 1997. Tampoco llegaron a plasmarse las propuestas de Bucaram en cuanto a descentralización fiscal, las cuales tenían un marcado tono autonomista: por ejemplo, en su campaña electoral, propuso que el 100% del impuesto a las transacciones mercantiles se quede en los consejos provinciales y los concejos cantonales. Bajo la figura de fideicomiso gestionado por el Banco Central, también el 30% de los impuestos a la renta y de aduana serían asignados a los gobiernos seccionales; finalmente, restablecería el FONAPAR (Hernández, 1998).

La Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales (Ley del 15%), promulgada en marzo de 1997, ya en el gobierno de Fabián Alarcón (presidente entre febrero de 1997 y agosto de 1998), interpretó de manera convenenciera la reforma constitucional establecida un año antes. El texto final de la Ley del 15% especificó que este porcentaje provendría del presupuesto del gobierno central, exceptuando los ingresos provenientes de créditos internos y externos. Vista la importancia que tenía el endeudamiento global en esa época (casi un 40% del presupuesto general), la cantidad a ser distribuida sería finalmente menor a lo imaginado en la reforma constitucional. En todo

¹⁰¹ Frank, citado en Faust (2008).

caso, la reforma constitucional y la Ley del 15% mostraron la capacidad de los gobiernos seccionales para extraer recursos del nivel central, puesto que el 15% del presupuesto no remplazó a los fondos vigentes, FODESEC y FONDEPRO, sino que se agregó a éstos.

La Tabla 28 muestra el reparto final del 15% entre los gobiernos seccionales. Aunque una propuesta anterior proponía dividir los ingresos en un 60% para municipios, 25% para consejos provinciales, 10% para el Banco del Estado y 5% para emergencias (a repartirse en los niveles subnacionales según el número de habitantes, eficiencia administrativa y necesidades básicas insatisfechas, criterios ya existentes a nivel municipal en el FODESEC), la ley finalmente dividió los recursos solo entre municipios y consejos provinciales. También se mostraron nuevos criterios en cuanto a los factores de distribución horizontal, con relación a los existentes en el FODESEC. Aumentó la importancia de la población con necesidades básicas insatisfechas tanto en provincias como en municipios y se eliminó la variable de esfuerzo fiscal que existía a nivel local. A pesar de que su peso como factor de reparto solo representaba el 10% del total del FODESEC, la eliminación del esfuerzo fiscal como factor de reparto de la Ley del 15% coincidió con un progresivo aumento de la dependencia hacia las transferencias, comparadas con los ingresos propios, en los siguientes años. La fórmula de inversión de estos recursos también fue regulada en la Ley del 15%: un 50% se invertiría de acuerdo a la población con necesidades básicas insatisfechas y un 50% de acuerdo a población.

Tabla 28. Distribución recursos de la Ley del 15%, 1997

Régimen seccional	Fórmula de distribución vertical	Fórmula de distribución horizontal
15% de ingresos corrientes del gobierno central		Municipios: 10% a partes iguales 40% población 50% Necesidades Básicas Insatisfechas
1997: 3%	70%: Municipios	
1998: 7%	30%: Consejos provinciales	
1999: 9%		Provincias: 10% extensión territorial 40% población 50% Necesidades Básicas insatisfechas
2000: 11%		
2001: 15%		

Elaboración propia.

Previamente, algunos sectores intentaron sin éxito que el 15% provenga directamente de las recaudaciones del IVA, para evitar que el Ministerio de Finanzas incumpla con las transferencias (Illingworth, 1999), práctica de la cual se acusaba regularmente al nivel central

desde los niveles subnacionales, independientemente de quién esté gobernando. Adicionalmente, la Ley del 15% definió la progresividad en la aplicación de la cláusula constitucional, debido a la introducción de un veto parcial del presidente Alarcón que estableció que, a partir del 1 de julio de 1997, se empezaría con el equivalente al 3% del presupuesto, el 7% desde enero de 1998, el 11% a partir de enero de 1999 y el 15% desde enero del año 2000. Los problemas presupuestarios que tendrían su cúspide en 1999 eran ya visibles y Alarcón no hizo más que visibilizar la imposibilidad de cumplir con lo establecido en la norma; el PSC no tardó en tildar al presupuesto de 1998 de inconstitucional y la AME decretó paro nacional en diciembre de 1997 (Hernández, 1998).

De manera complementaria a la Ley del 15%, en octubre de 1997 se sancionó la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social. Esta Ley de Descentralización ordenó las responsabilidades de municipios y consejos provinciales y decretó la necesidad de que se suscriban convenios intergubernamentales para la transferencia (permanente) o delegación (temporal) de nuevas responsabilidades desde el nivel central hacia los gobiernos seccionales. Estas nuevas responsabilidades tendrían que ir acompañadas de los recursos necesarios para su ejecución, incluyendo los fiscales, por fuera de lo ya asignado en la Ley del 15%, el FODESEC, el FONDEPRO y otras preasignaciones regionales. Los gobiernos subnacionales tenían la capacidad de seleccionar las competencias que deseaban recibir, aunque una competencia determinada podía ser solicitada indiferentemente por una provincia o un municipio, pero probablemente no todos tenían la voluntad de hacerlo. Como menciona Ojeda, “la mayoría de las autoridades [municipales] concib[ía] la descentralización simplemente como la transferencia de recursos económicos, más no de responsabilidades y atribuciones” (1998a, p. 73). Ojeda (1998a) también consideraba que las posibilidades de que los gobiernos subnacionales asuman más responsabilidades, según la Ley de Descentralización, eran mínimas. Efectivamente, entre 1999 y 2004, un 36% de los municipios no solicitó ni una competencia adicional (A. Molina, 2015). Pero no solo fue un problema de demanda de competencias; en la negociación de la Ley de Descentralización se conformaron grupos de presión por el lado de los sectores descentralizables, incluyendo la Unión de Educadores y los sindicatos de Salud, reacios a un cambio fundamental en términos de descentralización (Ojeda, 1998a, p. 21), mostrando la importancia de actores no territoriales en el proceso.

No más de un año después, la Asamblea Constituyente que preparó la Constitución 1998 volvió a generar otro paquete de propuestas relacionadas con la descentralización. La propuesta más radical fue la proveniente de Guayaquil, que pretendió una descentralización amplia de la

administración tributaria. El regionalismo representado por Fuerza Ecuador planteó la recaudación de impuestos por cantón. Su intención era participar directamente de la recaudación del impuesto a la renta, al valor agregado, a los consumos especiales (ICE) y del 15% de la recaudación aduanera. Se proponía que de estos ingresos un 60% se quedara en los municipios y 40% vaya al gobierno central para su redistribución. Esta propuesta solo favorecía a Guayas y Pichincha que en 1998 recaudaban el 85% del total de impuestos nacionales entre ambas. A manera de compensación hacia el resto de las provincias, se establecería un Fondo de Compensación Provincial. Ojeda (1998b) resalta que este proyecto se parecía bastante al presentado por el ex-presidente Durán Ballén y que fue vetado por el PSC, partido del ex-presidente Febres-Cordero que en 1998 era alcalde de Guayaquil. Fuerza Ecuador además era partidario de una reforma tributaria “integral” que simplifique el sistema tributario, basándolo en cuatro impuestos fundamentales: 1% a la circulación de capitales, 10% a la renta, 10% al valor agregado y 10% a las importaciones¹⁰² (Barrera, 1999, p. 53).

Los municipios, a través de la AME, tuvieron la postura de mantener lo que habían logrado en la Ley del 15% (León, 1998a), aunque también propusieron recaudar los impuestos nacionales (impuesto a la renta e IVA), compensando las inequidades horizontales que se generaría con un Fondo de Inversión Social Seccional. El CONCOPE sugirió por su lado que la recaudación a nivel provincial tenga mayor relevancia. Con respecto al reparto de 1997, propuso que los consejos provinciales tengan el 45% del 15% asignado a los gobiernos seccionales, y no solo el 30%, por lo que la parte de los municipios bajaría de 70% a 55%.

Frank (2007) cree que la asignación de más impuestos a los niveles subnacionales no era la opción preferida de las élites de Guayaquil: según la teoría económica, los impuestos al comercio exterior no son asignables a los niveles subnacionales y el comercio exterior es la actividad que ha históricamente impulsado a esta región. Por ello, desde 1994 las propuestas de descentralización fiscal provenientes de Guayaquil pretendían cambiar la coparticipación de impuestos antes de pedir bases impositivas, inclusive intentando que una parte de la renta aduanera recaiga en el modelo de coparticipación. Estadísticamente, esto no haría más que reforzar la importancia de las transferencias de los ingresos recaudados por el nivel central hacia los gobiernos seccionales.

¹⁰² En 1998, el IVA representaba el 57% del total de impuestos internos y el impuesto a la renta el 29%.

La Constitución de 1998 cambia finalmente pocas cosas en cuanto a descentralización fiscal. Por ejemplo, se modifican algunos criterios de reparto que recién en 1997 habían sido definidos: a las necesidades básicas insatisfechas y la población, se agrega la capacidad contributiva, los logros en el mejoramiento del nivel de vida y la eficiencia administrativa, factores que debían “estimular” la generación de más recursos propios (Ojeda, 1998b). La fuente del 15% destinado a los gobiernos seccionales vuelve a cambiar; la Constitución establece que las “asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central” (Art. 232). Con esto, ya no quedaban excluidos los ingresos provenientes de créditos internos y externos, que lo estaban con la interpretación de la reforma constitucional de 1996 por parte de la Ley del 15% de 1997, pero la discusión se trasladó a sobre qué partidas estaban consideradas dentro de los ingresos corrientes y cuáles podrían ser “no corrientes”. Finalmente, se confirmaba el vínculo entre las transferencias de competencias y las transferencias fiscales por fuera de las asignaciones ya existentes. Luego de aprobada la constitución, el PSC trató sin éxito de modificar en 1998 el Art. 226 de la misma, para que se transfiera de manera obligatoria competencias a los niveles subnacionales y no de manera opcional. Sin embargo, el modelo competencial ya estaba decidido.

Comparativamente, en 1999 las demandas regionalistas volvieron con mucha más fuerza, dentro de un contexto de completa crisis económica. Las finanzas públicas estaban en déficit y no había dinero para transferir a los gobiernos subnacionales. La Ley para la reforma de las finanzas públicas de abril de 1999 dispuso que un 2% de las transferencias que recibirían los gobiernos seccionales (ese año les correspondía recibir 11% de los 15% según los acuerdos de progresividad) se pagaría con certificados de tesorería y que un 30% de estos ingresos podía ser utilizado para gastos operacionales, en vez de ir a gastos de inversión. Reaparecieron las demandas autonómicas, que esta vez se concentraban a nivel provincial, que además proponían la creación de gobiernos provinciales autonómicos. Fuerza Ecuador resurgió esta vez con una propuesta algo menos municipalista que la presentada en el proceso constituyente de 1998. Planteaba por un lado crear una canasta tributaria, compuesta de los ingresos del impuesto a la renta, IVA, ICE, impuesto a los combustibles, al tabaco y licor, y a la matriculación de vehículos. De esta canasta algunos cantones podrían quedarse con un 33% y otros hasta con un 100%, dependiendo de sus necesidades básicas insatisfechas. Los ingresos por aranceles aduaneros y por explotación de recursos naturales irían a un fondo de compensación provincial a ser repartidos entre provincias y cantones. La propuesta presentada por el PSC en el congreso

a principios del año 2000 fue también ambigua en cuanto al reparto final entre niveles subnacionales. El IVA, el impuesto a la circulación de capitales (ICC, con una alícuota del 1% sobre los movimientos de capital, creado a principios de 1999), ICE e impuesto a la renta tendrían que ser redistribuidos a nivel seccional, a través del fondo de compensación provincial.

El CONCOPE presentó una propuesta para ampliar tanto su base tributaria como las transferencias que recibía. Por un lado, demandó para los gobiernos provinciales (los cuales estarían compuestos por un gobernador y un parlamento provincial) el impuesto a los vehículos, el impuesto a los combustibles y la imposición a los juegos de azar; por otro, propuso también la constitución de un fondo de compensación provincial, que se nutriría de los ingresos generados por el impuesto a la renta, ICC, impuesto al patrimonio vehicular, aranceles e ingresos por explotación de recursos naturales.

La AME no podía quedar relegada en el debate público. Propuso que los municipios puedan “percibir e invertir el IVA generado en el cantón”, retener hasta un 70% de los impuestos recaudados en su jurisdicción, mantener los fondos ya recibidos y agregar a estos un fondo tributario provincial y un fondo nacional de compensación, con recursos provenientes del IVA y el ICE (sobretasas y valores), para su reparto por población y pobreza (Donoso, 2000).

Además de la propuesta regional de Guayas, el Comité Cívico Interinstitucional “Pro Autonomía de Manabí” propuso que el IVA, ICE, ICC, impuesto a la matriculación de vehículos, sean recaudados directamente por el consejo provincial. Los ingresos por venta de combustible, aranceles aduaneros, impuesto a la renta e ingresos por exportaciones petroleras, serían recaudados por el nivel central pero distribuidos a los gobiernos seccionales. El IVA y la creación de fondos adicionales parecían ser el objeto de discusión predilecto en los nuevos repartos propuestos, mientras que la poca claridad de las propuestas en cuanto a la asunción de nuevas competencias fue la regla general.

Después de la crisis de 1999 y la batería de demandas y propuestas, las intenciones reformistas no cesaron. El CONAM propuso transferir (con recursos) de manera obligatoria un paquete de competencias, aunque no llegó a detallar cuáles serían estas competencias (Comisión para la Descentralización de las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, 2000). El CONAM dio un paso más allá al proponer ligeras modificaciones a las bases tributarias subnacionales. El impuesto a los vehículos pasaría del nivel cantonal al provincial, junto a una transferencia de competencias, y se daría a las provincias la facultad de crear un impuesto a las ventas minoristas. Para compensar este traspaso, los municipios podrían crear sobretasas para los

impuestos nacionales. Los niveles subnacionales podrían además recaudar los impuestos nacionales. También se aceptaba la idea de un fondo distribuible en base a los impuestos nacionales IVA, ICC, ICE, impuesto a la renta y un “impuesto a la migración”. Se realizó una simulación que incluía el traspaso de las competencias de educación y salud, para mostrar que todos los gobiernos subnacionales saldrían ganando con el nuevo reparto.

Estas propuestas finalmente no tuvieron éxito. Más bien, desde septiembre 2002 se permitió que los contribuyentes puedan ceder el 25% del impuesto a la renta que pagaban, tanto al municipio como a la provincia de su elección. Una vez más, se aumentaba los recursos subnacionales sin que se aclare una transferencia de competencias ligada a esta transferencia de recursos, ni una correspondencia con los bienes y servicios recibidos, según el principio de beneficio. Este 25% se dividiría en un 65% para el municipio y provincia, y un 35% para un fondo de participación de los gobiernos seccionales excluyendo los municipios de Quito y Guayaquil y las provincias de Pichincha y Guayas.

Además de las reformas en impuestos y transferencias, se intentó ordenar el manejo de la deuda pública global, con consecuencias para los gobiernos seccionales. El año 2000, el servicio de la deuda llegó al 51% del presupuesto y la inflexibilidad presupuestaria era de un 92% (Vega & Mancero, 2001). La Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de 2002 puso límites a la deuda subnacional. La relación porcentual calculada en cada año entre los pasivos totales y los ingresos totales anuales no debía superar el 100% y la relación servicio anual de la deuda a ingresos totales debía ser inferior al 40%. Sin embargo, se permitía que los gobiernos subnacionales se endeuden por los posibles ingresos no obtenidos por posibles recortes presupuestarios.

Tabla 29. Normas y programas que preasignan recursos a nivel seccional

Norma/programa
Programa de vialidad rural de Manabí, Ley 75
Decreto 47 Aportes para provincias Cañar, Azuay, Morona Santiago, Tungurahua
Fondo de Salvamento con 6% de la renta
Fondos provinciales para Bolívar, Chimborazo, El Oro, Cotopaxi, Pichincha, Carchi, Loja
Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural
Fondos de Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica
Ley del 15%, FODESEC, FONDEPRO
Elaboración propia. Fuente: Vega & Mancero (2001); Frank (2003).

Además de la preasignación de recursos (Tabla 29), las reglas presupuestarias seguían siendo favorables a los niveles subnacionales, puesto que desde la misma Constitución se protegía a los gobiernos subnacionales de tener recursos inferiores de un año a otro. En los años posteriores, el CONAM siguió intentando modificar el sistema de asignación de impuestos y de transferencias intergubernamentales. Una de las propuestas fue modificar el reparto del 15% del presupuesto hacia las entidades subnacionales, reingresando un factor de desempeño fiscal; además, propuso que los municipios se dividan en tres categorías, con límites diferenciados al uso de los recursos en gastos de funcionamiento, dependiendo del tamaño y categoría de municipio (Vargas, 2003). Sin embargo, en 2004 el congreso rechazó la clasificación de municipios en metropolitanos, locales y distritales, ya que la consideraban como una fuente de discriminación entre municipios (Suing, 2004), lo cual también puede verse como un rechazo a cierto tipo de asimetría en cuanto al tratamiento fiscal. La reforma de los factores de reparto del 15% tampoco prosperó, ni la propuesta de juntar todas las preasignaciones a gobiernos subnacionales en un fondo de compensación para el desarrollo provincial y municipal. La propuesta del CONAM de 2003 insistía en la gradualidad en el traspaso de competencias e incluía también la posibilidad de subir los límites de endeudamiento, solo un año después de aprobada la Ley de Responsabilidad Fiscal. Lo cierto es que a pesar de que no fueron modificados, los límites y procedimientos no fueron observados ni cumplidos (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006). Otro intento de modificación en esos años fue la “Ley Topo” de 2005 del gobierno de Lucio Gutiérrez, con la que intentó sacar los recursos provenientes del petróleo del cálculo del 15%. Este intento también fracasó.

Posteriormente, hay que mencionar las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal hechas en 2004-2005, que en realidad reflejaban anteriores iniciativas del congreso y del ejecutivo, originadas en el periodo de gobierno de Gustavo Noboa (Suing, 2004). Estas reformas no habían conseguido las mayorías necesarias en el congreso y su negociación fue eventualmente facilitada por la cooperación internacional (Faust et al., 2008), actor circunstancial con un rol de intermediador. La Ley estableció que ya no era necesario tener la aprobación del Ministerio de Finanzas para la aprobación de ordenanzas municipales tributarias, eliminando además un tributo subnacional. También estableció la transferencia automática de recursos con sanciones como la destitución del Ministro de Finanzas por incumplimiento o retraso, cláusula que el poder ejecutivo trató sin éxito de incluir en su veto y que muestra el permanente estado de desconfianza del nivel municipal ante el nivel central.

Un último factor que fue cobrando creciente importancia fiscalmente es la renta petrolera. La Ley 10 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico fue promulgada en 1992, creando dicho fondo con un impuesto equivalente a 0,06 centavos de dólar, con un incremento de 0,01 centavos por año. En septiembre de 1997 (gobierno de F. Alarcón), el fondo pasa a nutrirse de un impuesto equivalente a 0,10 centavos de dólar, con incrementos de 0,05 centavos al año, hasta llegar en ocho años a 0,50 centavos de dólar. También se decide distribuir los recursos en 30% para los consejos provinciales de la región amazónica, 60% a los municipios –en ambos casos en un 55% a partes iguales y un 45% en proporción a la población– y 10% al fondo propiamente dicho, administrado por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, de carácter intergubernamental. Fuera de este reparto intergubernamental, la renta petrolera ha sido objeto de reparto en la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas de 1999, que creó un Fondo de Estabilización Petrolera, y en la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal de 2002 que creó el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público. El ahorro que debía acumular el primero de estos fondos fue más bien totalmente asignado, perdiendo su objetivo de estabilización (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006), incluyendo una asignación del 45% de sus recursos para el segundo fondo de estabilización. Este segundo fondo no brindó los resultados esperados y fue eliminado el año 2005.

B) Factores de cambio, negociación y resultados

Desde 1995, la presión de los partidos con mayor apoyo en la costa, PSC y PRE, sobre el gobierno central se hace notar más. Es cierto que la bancada de Durán Ballén luego de las elecciones de medio término de 1994 es de apenas dos diputados. Su vicepresidente, Alberto Dahik es enjuiciado y termina dimitiendo y pidiendo asilo político en Costa Rica. El regionalismo se exagera y se escuchan demandas a favor de la separación de Guayaquil (Carrión, 1997); en la elección de 1996, el movimiento “*Liberación Provincial del Guayas*” obtendría dos escaños (ver Tabla 30). Ante tal escenario, Durán Ballén accede a una reforma constitucional en sus últimos meses de gobierno en 1996, a pesar de que el referendo de 1995 había sido contrario a algunas determinaciones que finalmente fueron incorporadas. Además del 15% del presupuesto al que acceden los niveles seccionales, con la reforma constitucional del año 1996 Ecuador pasa a ser un Estado “descentralizado, pluricultural y multiétnico”.

Días antes de la promulgación de la reforma constitucional se había realizado la primera vuelta de las elecciones nacionales; semanas después ganaría Abdalá Bucaram del PRE en la segunda

vuelta, contra el candidato del PSC, Jaime Nebot (quien sería diputado nacional en 1998 y luego alcalde de Guayaquil desde 2000; su última victoria en las elecciones de 2014 le asegura el mandato continuo como alcalde hasta 2019). De todas maneras, el PSC se asegura la bancada más importante de la legislatura (Tabla 30). El gobierno de Bucaram dura solo siete meses, siendo destituido en febrero de 1997.

Tabla 30. Diputados por provincia, 1996

Provincia	PSC	PRE	DP	ID	PK	Otros	Total
Azuay	1		1		2		4
Bolívar	1		1				2
Cañar	1					1	2
Carchi		1				1	2
Chimborazo		1	1		1		3
Cotopaxi					1	2	3
El Oro	1	1		1			3
Esmeraldas	1	2					3
Galápagos			1				1
Guayas	5	3				2	10
Imbabura	1	2					3
Loja	1	1				1	3
Los Ríos	2	2					4
Manabí	2	2	1				5
Morona Santiago				1			1
Napo			1		1		2
Pastaza						1	1
Pichincha	2	1	2	1	1	1	8
Sucumbíos			1				1
Tungurahua	2					1	3
Zamora Chinchipe			1				1
<i>Nacionales</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>12</i>
TOTAL	24	19	11	4	7	12	77

PK: Pachakutik. Elaboración propia. Fuente: Wikipedia.

Fabián Alarcón, del partido minoritario Frente Radical Alfarista, asume la presidencia, pero en realidad no dirige el proceso de descentralización y la Ley del 15% se negocia en el poder legislativo, a través de su Comisión de Descentralización, dirigido por una diputada del PSC. En ese momento, la AME –aunque debilitada por los gobiernos de Quito, Cuenca y Guayaquil, que prefirieron negociar directamente con el nivel nacional (Carrión, 1998b)– y el CONCOPE estaban dirigidos por el PRE. Los dos partidos más representativos de la costa y del congreso estaban entonces cada uno a un lado de la mesa de negociación, sobre la cual el ejecutivo no

tenía el control. Alarcón logra de todas maneras incluir la progresividad de la aplicación del 15% y la interpretación de qué fondos del presupuesto nacional estarían incluidos en este porcentaje.

La crisis de gobernabilidad que vivía Ecuador fue interpretada como una necesidad de mayores reformas. El cambio deseado sería provisto por una asamblea nacional constituyente, que empezó en diciembre de 1997 y duró hasta abril de 1998. Se pensó que con la reforma constitucional de 1998 se “diluirían los puntos de fricción que habían impedido una relación mínimamente funcional entre los poderes ejecutivo y legislativo” (F. Pachano, 2001). El resultado de las elecciones a asambleístas fue una asamblea constituyente politizada, 25 de los 70 asambleístas se presentarían luego como candidatos a las elecciones generales de mayo 1998. Los cuatro partidos tradicionales lograron 45 de los 70 escaños, con el emergente partido indigenista Pachakutik obteniendo el mismo número de asambleístas que el PRE, del recién destituido Bucaram, y más que ID (Tabla 31). Aparte de la irrupción de esta nueva fuerza política, la reforma dependía de la misma composición de fuerzas tradicionales que se presentaban en los distintos congresos.

Tabla 31. Composición de la Asamblea Constituyente de 1998

Partido	N. de Asambleístas
PSC	21
DP	12
Pachakutik	7
PRE	7
ID	5
Otros	18
TOTAL	70

Fuente: Pachano (2001).

“Los referentes para constituir el cambio, en este caso, apelan al pasado y lo ratifican” (León, 1998a, p. 177). Esta frase sintetiza los resultados del proceso constituyente de 1998. Las propuestas más radicales provinieron de Pachakutik, que propuso pasar de un régimen presidencialista a un régimen parlamentarista; las demás fuerzas se opusieron a esta idea, argumentado que no era parte de la institucionalidad histórica ecuatoriana. La bicameralidad también fue rechazada por motivos similares. Sí hubo acuerdo para aumentar el número de diputados a 120 para las elecciones de 1998 y 100 (sin los diputados nacionales) a partir de 2003. También se acordó eliminar las elecciones parlamentarias de medio mandato, sobre las

cuales su mismo promotor “reconoció años más tarde que [...] no produjeron el resultado esperado”¹⁰³.

Las normas fundamentales del proceso de descentralización no estuvieron en tela de juicio “sino de modo secundario y a último momento” (León, 1998a, p. 177). A esto pudo haber contribuido el que solo uno de los siete miembros de la comisión de descentralización de la asamblea fuese de la costa y que las propuestas provenientes de Guayaquil no fueron claras ni unificadas. En la Asamblea Constituyente se mostraron las contradicciones de los intereses subnacionales sobre el lugar que debía tener la provincia con relación al municipio. Si bien los representantes de Guayaquil pretendían reformar los consejos provinciales, algunos autores sostienen que en realidad querían eliminarlos (Ojeda, 1998b). El PSC presentó una propuesta de descentralización sin ninguna referencia a la autonomía provincial (Ojeda, 2000). Finalmente, las resoluciones que se dieron en cuanto a descentralización vertical fueron dos: CONCOPE logró que evitar que se refuercen las regiones, a las cuales se opuso rotundamente, pero la AME no pudo evitar que las juntas parroquiales sean reconocidas como gobiernos seccionales autónomos.

Las elecciones de 1998 dieron como triunfador a Jamil Mahuad, ex-alcalde de Quito y del partido DP, quien asumió el cargo en agosto de ese año. DP también obtuvo la mayoría de escaños de la asamblea legislativa (ver Tabla 32). El periodo de gobierno de Mahuad fue de gran crisis económica. En 1998, el déficit fiscal del gobierno central fue del 5,7%; el gobierno no repartió por tres meses las asignaciones presupuestarias destinadas a los gobiernos seccionales. En los primeros días de 1999, el presidente incrementó el precio de los combustibles, impuso el Estado de Emergencia y creó el ICC. El PSC, dirigido por Febres-Cordero desde Guayaquil, muestra entonces su rechazo al gobierno de Mahuad a pesar de haber empezado como aliado del mismo. En todo 1999, en el cual el déficit fiscal fue de 4,7%, se reabrió una vez más el debate descentralizador, liderado por Guayaquil. El cierre de Banco del Progreso por insolvencia –una entidad vista como costeña– mientras que otros bancos eran rescatados, reanimó al regionalismo. Además, durante esos años los organismos representativos de los gobiernos seccionales estuvieron en manos de la oposición: el PRE dirigía CONCOPE y el PSC dirigía la AME, además de la comisión de descentralización del congreso. Fuerza Ecuador reapareció con una propuesta que mostró más oportunismo que

¹⁰³ Osvaldo Hurtado, vicepresidente entre 1979 y 1981, presidente desde mayo 1981 hasta agosto 1984, citado en Mejía-Acosta (2002, p. 85).

apoyo concreto a la autonomía provincial, reflejando el conflicto de varios actores en cuanto a qué nivel beneficiar, al no especificar en su propuesta el reparto fiscal entre provincia y cantones.

Tabla 32. Diputados por provincia, 1998

Provincia	PSC	PRE	DP	ID	PK	Otros	Total
Azuay			4	1			5
Bolívar	1			1	1		3
Cañar			1	1		1	3
Carchi			1	1		1	3
Chimborazo			3	1			4
Cotopaxi			1	1	1		3
El Oro	2	2	1				5
Esmeraldas	1	3					4
Galápagos	1		1				2
Guayas	12	3	3				18
Imbabura		1	1		1		3
Loja			3			1	4
Los Ríos		5					5
Manabí	1	6	1				8
Morona Santiago					1	2	3
Napo					1	2	3
Pastaza			1			1	2
Pichincha	1		6	7			14
Sucumbíos	1		1				2
Tungurahua	1		1	1		1	4
Zamora Chinchi						2	2
<i>Nacionales</i>	5	4	4	3		4	20
TOTAL	26	24	33	17	5	15	120

Elaboración propia. Fuente: Wikipedia; Ardaya & Verdesoto (1999).

Recién en diciembre de 1999, el poder ejecutivo crea la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, instancia de coordinación *ad hoc* compuesta por el nivel central, representantes seccionales, cívicos y académicos; la descentralización no era en todo caso una prioridad para el presidente (O'Neill, 2005). Pero en enero del año 2000, el presidente Mahuad (DP) dolariza la economía y es derrocado, asumiendo la presidencia Gustavo Noboa, hasta entonces vicepresidente y originario de Guayaquil. El debate autonómico no se detiene: Guayas, Los Ríos, El Oro, Manabí y Sucumbíos aprueban las autonomías provinciales en consultas populares. Durante todo el año 2000 se genera una guerra de cifras para ver cuál era la contribución sobre todo de Pichincha y Guayas en las rentas

internas, respaldados por estudios de corte académico (Albornoz, 2000; Comisión para la Descentralización de las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales, 2000; UCG-UESS-UG-ESPL-ULVR, 2000). La “Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador” se presenta en este nuevo gobierno, en abril del año 2000, bajo la conducción técnica del CONAM. El CONAM es dirigido por Ricardo Noboa, hermano del presidente, quien en la constituyente de 1998 propuso que cada región autónoma recaude y administre sus tributos (Barrera, 1999). La propuesta que plantea desde el nivel central es menos regionalista, pero de todas maneras es criticada.

Un mes antes, el presidente Noboa había propuesto una consulta popular calificada como urgente por el congreso, para decidir sobre la constitución de gobiernos autonómicos subnacionales. El CONAM presenta para ello un anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial. La división en el gobierno se hace notar. Tanto el vicepresidente como el Ministro de Gobierno piden prudencia; el Ministro de Defensa muestra su rechazo frontal; se suman a estos seis provincias de la sierra y amazonía y la AME (Ojeda, 2001b); el alcalde Nebot (PSC) de Guayaquil observa que el carácter provincial de la autonomía no es compatible con la autonomía municipal (Ojeda, 2001a). Finalmente, los militares se pronuncian en contra de las autonomías provinciales¹⁰⁴. Ante la creciente ola de rechazos, el presidente aplaza en diciembre de 2000 la consulta popular. Además, deroga la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y Circunscripciones Territoriales creada apenas doce meses antes, sustituyéndola por un cuerpo colegiado de funcionarios del nivel central, sin participación de los gobiernos seccionales, ya que “consideró imprescindible contar con la asistencia de una Comisión asesora, no burocrática” (G. García, 2002, p. 101). Esta comisión tiene la participación del Ministerio de Economía y Finanzas, la Oficina de Planificación, el CONAM. No hay participación del poder legislativo: a la Comisión de Descentralización del congreso se le permite la participación con voz, pero sin voto.

Como último intento descentralizador, el presidente Noboa sugiere en 2001 una propuesta de reforma de la Constitución, para agregar un régimen autonómico menos ambicioso que el pensado apenas un año antes. DP, ID y Pachakutik se oponen; por el peso de sus bancadas la reforma resulta inviable (Illingworth, 2001). Finalmente, el presidente opta en junio de 2001, mediante decreto, poner en vigencia un Plan Nacional de Descentralización, enfocado

¹⁰⁴ También en la crisis de febrero de 1997, las Fuerzas Armadas habían ejercido un rol de “tutela sobre el sistema político” (Ardaya & Verdesoto, 1999, p. 84), por lo que su participación en el debate político no fue una novedad.

principalmente a la transferencia de competencias a los niveles subnacionales; para ello se crea la Comisión Nacional de Competencias, integrada por delegados del poder ejecutivo nacional, CONCOPE y AME.

En 2003, Lucio Gutiérrez es electo presidente de Ecuador (enero 2003- abril 2005). En su mandato, se vuelve a crear una Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, similar a la creada por Mahuad y eliminada por Noboa, con participación de los niveles subnacionales. Esta Comisión es la encargada de presentar el nuevo Plan Nacional de Descentralización 2003-2004, en el cual una alianza política entre AME, CONCOPE y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE, nueva entidad de coordinación intergubernamental subnacional creada en 2002) acuerda entre otros, impulsar la desaparición de los Organismos de Desarrollo Regional, los mismos que la AME había apoyado unos años antes (Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial, 2003).

El desgaste de los sucesivos intentos de descentralización es evidente en el gobierno de Alfredo Palacio, vicepresidente de Gutiérrez, quien asume el mando en abril de 2005. Se intentaría una vez más, el 2006, presentar un nuevo proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico para que los gobiernos seccionales con una población mayor a los 200.000 habitantes puedan acceder voluntariamente a tener gobiernos autónomos. Esta propuesta, vista como “más de lo mismo” (Carrión & Dammert, 2007, p. 12), tampoco prospera.

La inestabilidad del periodo también tiene una relación con el sistema de partidos, basado en una Ley de Partidos Políticos de 1978 apenas reformada. Una de sus intenciones era apoyar la existencia de partidos políticos nacionalizados, requiriendo que estos tengan organización en por lo menos 10 provincias. Estableció también que la extinción de los partidos políticos que no alcancen el umbral de 5% de votos válidos durante dos elecciones consecutivas. Sin embargo, esta cláusula no fue aplicada debido a una interpretación judicial. En general, ningún partido logro triunfar en dos elecciones seguidas y el sistema continuó siendo ampliamente regionalizado. La única reforma de peso fue la efectuada en 1994, permitiendo que candidatos independientes puedan presentarse a las elecciones. Esto sirvió para que los partidos recuperasen parte del espacio perdido en las preferencias del elector, utilizando a candidatos “apolíticos” (Mejía, 2003). Los principios que regían el sistema partidario tampoco fueron modificados por la Constitución de 1998. Las elecciones de 2002 mostraron ya un cambio en el sistema, con dos partidos sin historia, el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero y el Partido

Renovador Institucional de Acción Nacional, disputando la segunda vuelta (con débiles bancadas de 10 y 6 diputados respectivamente).

En este periodo 1996-2006, la importancia de los shocks económicos sobre los cambios en descentralización fiscal no se manifiesta de manera evidente. La crisis económica más importante se manifiesta a finales de los años 1990, pero si bien lleva al surgimiento de un sinnúmero de propuestas de descentralización fiscal, no conducen a un verdadero cambio en cuanto al nivel de ingresos reales o gastos subnacionales. Sí existe un cambio evidente, y es el uso de la deuda por parte de los niveles subnacionales, que cambia con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2001. El uso de crédito ha sido extensivo desde la introducción del PDM en el gobierno de Borja. Es casi una década de indisciplina fiscal que termina siendo regulada, más por el lado de la autoridad fiscal, puesto que el crédito no es un ingreso real *per se*, sino un instrumento de gestión presupuestaria que tuvo poca regulación hasta principios de los años 2000.

Las reformas electorales efectuadas en este periodo tampoco muestran mayor impacto sobre la descentralización fiscal. Se hizo reformas a la manera de elección de los legisladores por simple pluralismo (1998) y luego a través por representación proporcional (2000, 2002). Si bien el número total de diputados pasó de 82 en 1996 a 120 en 1998, a 100 en 2002 –con la eliminación de los 20 legisladores de circunscripción nacional–, en términos de desproporcionalidad, estas variaciones tuvieron un impacto mínimo (Mejía, Albornoz, & Araujo, 2009), por lo que el peso de las provincias más pequeñas seguía siendo relativamente más importante que el de las provincias más pobladas, y por tanto también su poder de veto sobre posibles reformas fiscales.

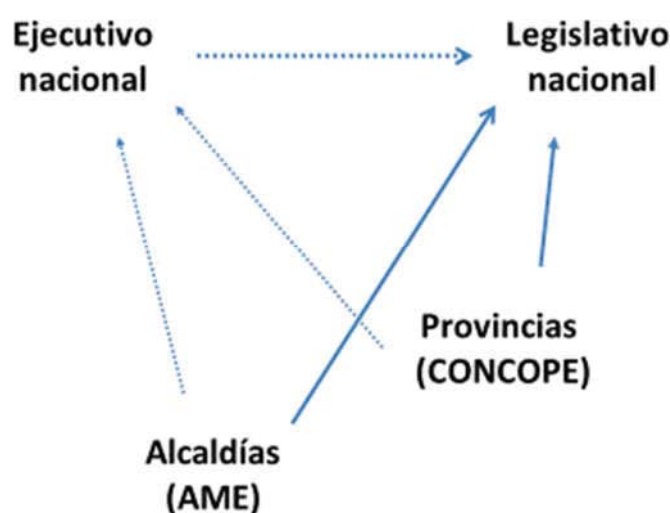
*

Una vez más, las negociaciones que conducen a la reforma más importante del periodo 1996-2006 se producen en el congreso nacional. Tanto la reforma constitucional de 1996 como la promulgación de la Ley del 15% en 1997 suceden en escenarios con escaso poder del ejecutivo central. El bloqueo a la propuesta de descentralización de Durán Ballén en 1995 fue una muestra del juego político, donde son significativos los espacios de poder que ocupan las distintas fuerzas políticas, tanto en el legislativo nacional como en los gobiernos subnacionales. En este caso, el PSC jugó al desgaste del nivel central a través de su bancada y de su fuerza regional, sobre todo concentrada en Guayaquil desde la elección del ex-presidente Febres-Cordero como alcalde en 1992, bastión que mantendrían por más de 25 años. Como menciona León, “desde hace años, el PSC invierte en este sentido. Sus diputados hacen presiones diversas

a los gobiernos para que sus gobiernos locales reciban mayores entradas fiscales. El éxito subsiguiente de sus electos garantiza al PSC mantener su electorado para los puestos nacionales (...)” (2004, p. 389). Faust et al. (2008) muestran que la fuerza de las transferencias hacia niveles subnacionales no solo estuvo influenciado por la política del PSC sino también del PRE, más que ningún otro partido. Estos dos partidos también habrían sido los menos interesados en demandar mayores competencias (Faust & Harbers, 2012).

El modelo anterior de negociación, donde los presidentes usaban su influencia para distribuir pagos clientelares a sus aliados circunstanciales en el congreso, siguió entonces parcialmente vigente a pesar de la reforma propiciada por el referendo de 1995, en el cual los electores decidieron que los legisladores ya no debían tener la capacidad de negociar asignaciones presupuestarias que beneficiaran a sus regiones (Mejía, Araujo, Pérez-Liñán, & Saiegh, 2008). Por ejemplo, seguía muy presente la participación de políticos “independientes” en los gabinetes del poder ejecutivo, que permitía una participación no formal de la oposición, bajo el modelo de “coalición fantasma” (Mejía, Araujo, et al., 2009).

Gráfico 27. Instancias de negociación de la Ley del 15%



El Gráfico 27 muestra cómo se gestó la negociación de la Ley del 15%. Esta reforma mostró el mayor peso relativo de los municipios en relación a las provincias, y la influencia de los niveles subnacionales, conjuntamente con los pesos relativos de los partidos políticos, por encima de los poderes del presidente. Esta ruptura entre los poderes del nivel nacional no se

dio solo en la Ley del 15%. El congreso que aprobó la reforma a la Ley de Régimen Municipal en septiembre de 2004 también lo hizo en confrontación con el poder ejecutivo, rechazando el contenido íntegro de sus objeciones.

El conflicto existencial pro-municipio o pro-provincia de las fuerzas políticas se vería recién desde las discusiones de la Constitución de 1998, donde los actores políticos –los partidos más importantes– no lograron mostrar una línea clara sobre qué peso relativo brindar a las provincias, ya que esto iba en desmedro de los municipios. Si bien para algunos el municipalismo fue desplazado en las reformas de la Constitución de 1998, en beneficio de la entidad provincial (León, 1998b), lo cierto es que el municipio siguió siendo el nivel de gobierno privilegiado a la hora de tomar decisiones. Un motivo importante por el cual la provincia no logró en todo este periodo tener un mayor peso relativo puede ser el mismo régimen competencial establecido: no se descentralizaron más competencias sustantivas hacia el nivel provincial, que además estaba bajo la figura de voluntariedad, y tampoco se le brindaron más ingresos propios. Ni a quienes gobernaban en el nivel local ni a nivel nacional les pareció relevante o necesario. Pelear por un nivel de importancia relativa menor no era por lo tanto una opción lógica.

Para favorecer la coordinación entre niveles subnacionales, la forma de elección de los consejeros a nivel provincial fue cambiada en la Constitución de 1998. En ella se estableció que la mitad de los consejeros serían electos de manera indirecta, a través de los municipios (formato que unos años antes la LDA boliviana aplicó para el 100% de los consejeros del nivel intermedio). Sin embargo, esta reforma no tuvo impacto mayor que el hacer que el nivel local ejerza mayor influencia sobre el intermedio. Esta modalidad solo duraría cuatro años. En 2002 se reforma el Art. 233 de la Constitución de 1998, volviendo al sistema de elección directa para consejeros provinciales y eliminando la elección indirecta a través de los municipios, como avance simbólico de lo provincial ante lo municipal, aunque Frank cree que de esta manera se perdía “una importante herramienta de coordinación” (2003, p. 402) entre los niveles de gobierno subnacionales.

La negociación del régimen de competencias llevaría una lógica completamente distinta. La descentralización de competencias que se buscó desde principios de los años 2000 se basó en un proceso complejo de cuatro pasos. Primero, determinar la situación existente para la competencia a ser descentralizada; segundo, un acuerdo entre Ministerio, provincia y municipios; tercero, un acuerdo entre consejo provincial y municipios; y recién cuarto, el inicio

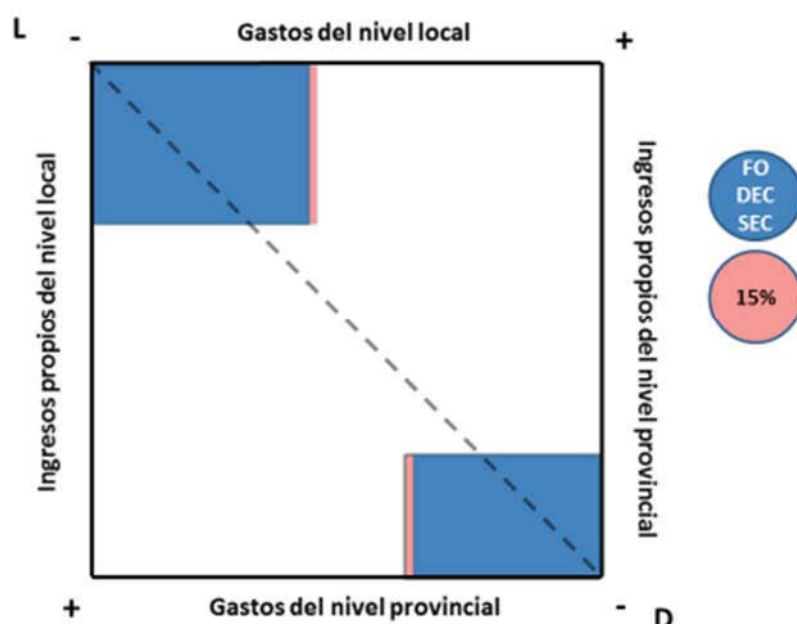
de los convenios de transferencia. En otras palabras, no existía un órgano exclusivo de negociación, sino que se intercalaban negociaciones bilaterales y multilaterales. Si bien se creó la Comisión Nacional de Competencias en 2001, de carácter intergubernamental, esta no era la instancia de negociación para el traspaso de responsabilidades y solo tenía capacidad de recomendar en caso de conflictos, sin capacidad jurídica (Frank, 2003).

*

El periodo 1996-2006 muestra pocos cambios en cuanto a ingresos propios o a gastos adicionales. En 2005, CONCOPE denunciaba que “ninguna competencia se ha transferido a los consejos provinciales, y muy pocas a los municipios” (Barrera, 2005, p. 15), además de observar las dificultades del costeo competencial territorializado, más aún si el resultado saliente resultaba deficitario para las autonomías. Este periodo sigue mostrando un desequilibrio, reforzado por los nuevos ingresos de la Ley del 15%, no solo entre ingresos y gastos sino también entre niveles de gobierno: Molina (2015) muestra que para el periodo 2002-2008, los municipios podían cubrir un promedio de 90% de los gastos corrientes con ingresos propios, mientras que las provincias solo podían autofinanciar un 30% de sus gastos corrientes.

El Gráfico 28 muestra el cambio marginal en la situación de las entidades subnacionales, las cuales no cambiaron su situación de dependencia a las transferencias, a pesar de los intentos autonomistas de finales de los años 1990.

Gráfico 28. Cambios en gastos e ingresos propios del FODESEC a la Ley del 15%



De forma paralela, uno de los resultados más evidentes del periodo 1996-2006 en términos de descentralización fiscal fue la baja movilidad de las bases tributarias que sustentaban los ingresos propios de los niveles subnacionales. La Tabla 33 muestra la asignación tributaria por nivel de gobierno al término de este periodo. Solo se derogó el Impuesto al registro municipal, que duplicaba esfuerzos con relación al impuesto de transferencias de dominio. El resto de dominios no se modificó, aunque las fuerzas regionales buscaron en su momento hacerse con el control de los impuestos del nivel nacional.

El inmovilismo fue sobre todo perjudicial para el nivel intermedio; en los años 1990, los ingresos no tributarios de los consejos provinciales eran más importantes que los tributarios, algo que no sucedía a nivel municipal (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006). Para los años 1997-1998, un 9% de los ingresos provinciales eran ingresos propios, un 77% transferencias y un 14% deuda pública. En los municipios, 29% eran ingresos propios, 50% transferencias y 21% deuda pública. Puesto que el eslabón más débil eran los ingresos propios del nivel intermedio, se buscaron alternativas al financiamiento de los consejos provinciales. Las opciones estudiadas por el CONAM fueron en su mayoría tasas (mantenimiento vial, manejo ambiental, permisos de explotación) o sobretasas a la gasolina (Espitia, 2005). En 2006 se propusieron alternativas más concretas: traspaso del impuesto nacional a la propiedad de vehículos, del Impuesto a los Consumos Especiales (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006), o la creación de un impuesto a la propiedad inmobiliaria.

Tabla 33. Asignación impositiva por nivel, 2006

Nivel central	Provincial	Municipal
Impuesto a la renta	Impuesto del 1/1000 sobre registro e inscripción de escrituras públicas	Impuestos a la propiedad urbana
Impuesto al valor agregado	Impuesto adicional a las alcabalas	Impuesto a la propiedad rural
Impuesto a los consumos especiales		Impuesto a los vehículos
Impuesto a los vehículos motorizados terrestres		Impuesto sobre las actividades económicas (patentes)
Aranceles de importación		Impuesto del 1,5/1000 sobre activos totales
		Impuesto sobre espectáculos públicos
		Impuesto sobre las transferencias de dominio de inmuebles (alcabalas)
		Impuesto al juego
		Impuesto a las utilidades en la compra/venta de inmuebles
		Derogado en Ley Orgánica del Régimen Municipal: Impuesto al registro

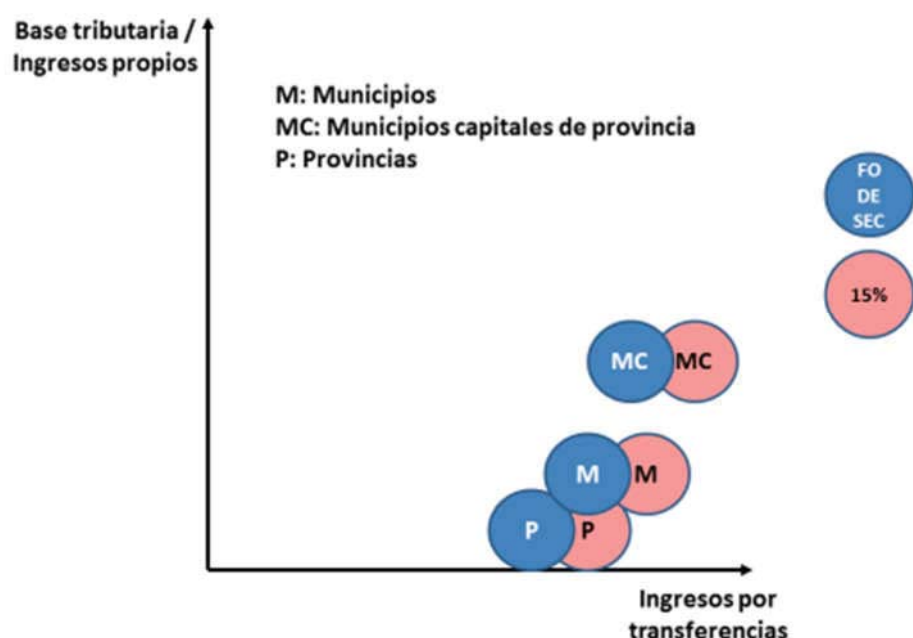
Elaboración propia. Fuente: CONAM (2006).

Al final las posibles reformas no llegaron a nada concreto, por lo que las reformas de la Ley del 15% fueron el único cambio relevante en la composición del ingreso de los gobiernos seccionales (ver Gráfico 29) en este periodo, acrecentando su dependencia hacia el nivel central.

Ante este cambio, la búsqueda de mayor autonomía fiscal no ha sido una prioridad. Para León, “sigue siendo también prioridad el captar más recursos del gobierno central y no necesariamente las competencias de tributación. Es el Estado central que continúa siendo considerado como proveedor” (1998b, Capítulo 15). La Constitución de 1998 siguió permitiendo que los gobiernos seccionales puedan establecer tasas y contribuciones especiales de mejoras, facultades sin embargo ya presentes en el texto constitucional precedente. Un cambio más significativo en este periodo vino con las reformas a la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) de 2004, que aumentaron la autonomía municipal, dándoles potestades en la actualización de catastros y la imposición de tarifas en los impuestos prediales. Mejía et al. sugieren que, por lo menos desde el punto de vista de los alcaldes, se prefirió con las reformas

a la LORM, “un incrementos en los privilegios del gasto [es decir, mayor autonomía cualitativa] antes que habilidades impositivas [mayor base tributaria]” (Mejía, Albornoz, et al., 2009, p. 151).

Gráfico 29. Cambios en ingresos subnacionales del FODESEC a la Ley del 15%



La Tabla 34 muestra el estado de la autoridad fiscal a nivel subnacional a finales del periodo 1996-2006. Las diferencias más importantes entre municipios y provincias, que muestran que los primeros aún guardaban mayores privilegios, están en los alcances de las respectivas bases tributarias, que permitían que los municipios puedan generar mayores recursos propios. A pesar de que el CONAM (2000) reconoció la superposición de competencias y atribuciones como uno de los problemas del modelo vigente, no fue posible generar reformas que corrijan estas deficiencias. A esto contribuyó la discrecionalidad del proceso, donde además de la voluntad subnacional, algunos ministerios se mostraban más abiertos que otros a la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales (Consortio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador, 2013). También se reconocieron problemas de corte presupuestario, ya que el presupuesto anual estaba dividido y disperso, en contra de los principios de universalidad y de unidad.

Tabla 34. Indicadores de autoridad fiscal en Ecuador, 2006

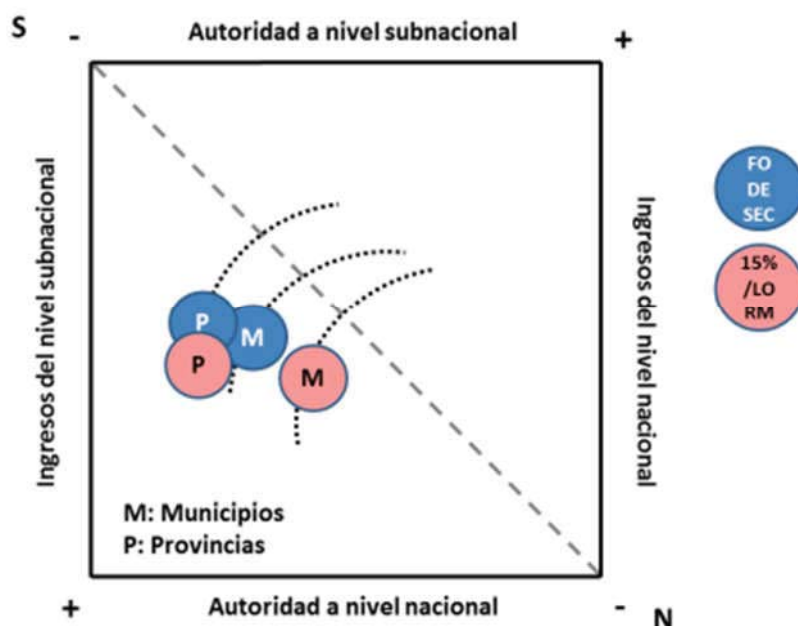
Indicador	Municipios	Provincias
A1 Dominio tributario e ingresos	Tasas y contribuciones	Tasas y contribuciones
A2 Base tributaria y alícuota	Relativa	Sin autonomía
A3 Administración tributaria	Administración propia	Administración propia
A4 Transferencias y discrecionalidad	Sin poder de veto	Sin poder de veto
A5 Ingresos potenciales	Potencial relativo	Bajo potencial
A6 Gastos condicionados	Control relativo	Control relativo
A7 Relevancia del gasto	Media	Baja
A8 Transferencia de responsabilidades	Alto poder de veto	Alto poder de veto
A9 Deuda	Monitoreo	Monitoreo
A10 Presupuestos	Bajo monitoreo	Bajo monitoreo
A11 Normatividad	Nivel nacional	Nivel nacional

Elaboración propia.

Más allá de la autonomía que tenían los gobiernos subnacionales, medible por los indicadores de autoridad fiscal, las administraciones seccionales han disfrutado de la casi completa ausencia de sanciones al incumplimiento de las reglas. López-Cáliz y Melo (2006) mencionan que cada año la Contraloría General notificaba a aproximadamente 150 de las 220 municipalidades sobre malas prácticas presupuestarias, como la usual omisión en el respeto de los límites al gasto corriente existentes en la Ley del 15%; solo un reducido número de estos municipios era objeto de procesos judiciales.

El Gráfico 30 complementa la información mostrando el avance en los equilibrios cuantitativo/cualitativo para las autonomías. A pesar de todas las protestas autonomistas de finales de los años 1990, son finalmente los municipios los que resultan mejor parados, con mayor autonomía e ingresos, luego de las reformas de 2004 al régimen municipal. Al escaso avance contribuyó la división no solo entre AME y CONCOPE, sino también la división partidaria al interior de cada una de estas asociaciones (Faust et al., 2008).

Gráfico 30. Cambios en autoridad e ingresos del FODESEC a la Ley Orgánica del Régimen Municipal



Estructuralmente, las reformas de la Constitución en 1996 y luego en 1998 reconocieron la plurinacionalidad del estado ecuatoriano. Además, la reforma de 1998 declaró a las juntas parroquiales como nivel de gobierno, aunque no se las consideró como un gobierno seccional ni se detallaron competencias, por lo que no llegaron a impactar al régimen fiscal intergubernamental. Estos fueron unos primeros avances en una ruptura de la subordinación de las juntas parroquiales a los municipios, que se consolidaría en 2007.

Según ciertas interpretaciones (Mogrovejo, 2010; Suing, 2004), puesto que la Constitución de 1998 permitió que los organismos del régimen seccional autónomo puedan crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras, el principio de reserva de ley dejó de estar solamente asignado al nivel central. Sin embargo, esta capacidad de legislar a nivel subnacional no significa que la norma subnacional tiene el mismo peso que la nacional. Las autonomías legislan en ese campo, pero con normas inferiores a la ley, exclusiva del nivel nacional, por lo que no se rompió una de las características del estado unitario.

Los dilemas de la representatividad del nivel intermedio se mostraron claramente en este periodo. Con la Constitución de 1998 se modificó la representación de los consejos provinciales. La mitad menos uno de los consejeros eran elegidos por los concejos municipales de cada provincia, mostrando la influencia de lo local sobre lo provincial. Estos consejos provinciales ya no ejecutarían obras en las áreas urbanas, reforzando el control de los

municipios urbanos sobre su espacio. Sin embargo, pocos años después, se hizo marcha atrás en esta reforma, de cierta manera limitando una forma de subordinación de lo provincial ante lo municipal. En todo caso, ninguna de las modalidades mostró mayor impacto en términos fiscales.

6.3. REFORMA CONSTITUCIONAL Y REFORMULACIÓN DEL PROCESO 2007-2016

Luego de la salida de Lucio Gutiérrez de la presidencia y del territorio ecuatoriano en abril de 2005, su vicepresidente Alfredo Palacio asume la presidencia. Palacio convoca a elecciones presidenciales para octubre de 2005, en las cuales Rafael Correa de la agrupación Alianza País se presenta sin candidatos al congreso y aunque pierde en la primera vuelta contra el candidato Álvaro Noboa, gana en la segunda vuelta. Correa es proclamado presidente en enero 2006.

Ningún gobierno desde 1996 había logrado terminar su mandato de cuatro años. En contraste, el gobierno de Correa muestra hasta 2016 una fortaleza no vista en todo el último periodo democrático.

A) Arreglos fiscales

Desde 2007, el nuevo gobierno empezó a ampliar la base tributaria para generar más ingresos. En la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador de diciembre de ese año se crean el Impuesto a la Salida de Divisas, el Impuesto a los Ingresos Extraordinarios y el Impuesto a las Tierras Rurales (aunque la Asamblea Constituyente suspendió este último tributo para los años 2008 y 2009). Posteriormente en 2008 se agregaría el Impuesto a los Activos en el Exterior. Todos estos tributos son considerados como ingresos permanentes del Estado y por lo tanto coparticipables.

En una segunda etapa de política tributaria, el gobierno centralizó en 2008 los ingresos petroleros, eliminando los fondos individuales y transfiriéndolos al presupuesto central, definiéndolos como ingreso de capital y ya no como ingreso corriente. Además, eliminó la opción de asignar el 25% del ingreso a la renta a los gobiernos subnacionales, aunque esta ley mantuvo temporalmente la distribución del impuesto de la renta a los niveles subnacionales: 10% de los recursos al Fondo de Desarrollo Seccional y 6% al Fondo de Salvamento del Patrimonio cultural para los municipios de país no ubicados en las provincias de Guayas y Manabí.

Adicionalmente, se reorganizaron algunas responsabilidades hasta entonces asignadas a los niveles subnacionales. Eaton (2013) muestra las distintas acciones llevadas a cabo por Correa, destinadas a reforzar una recentralización del lado de los gastos, en términos de asignación de responsabilidades. Esto sucedió en distintos sectores como policía, lotería, tránsito, aeropuertos; las acciones del gobierno nacional se centraron con especial atención en Guayaquil.

Los siguientes cambios fiscales llegaron con el cambio constitucional. La Constitución de 2008 determinó que los gobiernos autónomos participen de al menos el 15% de los ingresos permanentes y de un importe no inferior al 5% de los ingresos no permanentes del presupuesto nacional, excluyendo del cálculo los recursos de deuda pública. De esta manera, se consolidaron hasta 19 leyes distintas que asignaban recursos a los niveles subnacionales de gobierno –incluyendo la Ley del 15%, FONDEPRO y FODESEC– de las cuales catorce beneficiaban a uno o algunos gobiernos seccionales solamente, en una transferencia con distintas fórmulas de reparto (GTZ, 2009). Por fuera de esta nueva determinación sobre transferencias se mantuvieron aquellas derivadas de la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Amazónico y de la Ley 047 de Participación en las Rentas por Venta de Energía, recursos ligados a la explotación de recursos naturales no distribuibles al conjunto de gobiernos subnacionales sino solo a los productores.

De manera complementaria, se hizo una profunda modificación de los factores de reparto de las transferencias asignadas a los gobiernos subnacionales. De los factores de reparto anteriores, los de eficiencia administrativa y capacidad contributiva fueron eliminados, quedando tres factores (desagregables)¹⁰⁵:

1. “Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.
3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.”

¹⁰⁵ Art. 272 de la Constitución de 2008.

Otras disposiciones constitucionales fueron reformadas y se centraron más en potestades cualitativas. Por ejemplo, la facultad de creación, modificación o supresión de impuestos pasó a ser potestad exclusiva del Presidente de la República, quien presenta el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa. La disposición sobre responsabilidades en cuanto a la transferencia oportuna de recursos que recaían, según la anterior Constitución, sobre el ministro del ramo fue anulada. Lo cierto es que esta disposición que fungía de respaldo de los gobiernos seccionales contra incumplimientos por parte del ejecutivo nunca fue aplicada.

Del lado de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, las asimetrías del anterior modelo, generadas por un régimen competencial a la carta donde solo una minoría de gobiernos subnacionales demandaba más competencias, fue remplazada. En su lugar se creó un Sistema Nacional de Competencias (SNC) de carácter simétrico, que tendría que ser puesto en marcha a través de un Consejo Nacional de Competencias (CNC). Una vez más, no se pudo lograr una descentralización real de los sectores clave, como educación, salud y protección social en la Constitución de 2008, como respuesta a la recurrente presión de los gremios sindicales (Bolívar, 2011).

A partir del nuevo texto constitucional, el régimen de descentralización fue diseñado en una norma posterior, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en 2010. Este código se aprobó en un contexto de escasas contrapropuestas. Una de estas fue la propuesta de la alcaldía metropolitana de Quito, que pidió que dentro de los recursos asignados a los gobiernos autónomos por la Constitución de 2008 (15% de ingresos permanentes y 5% de ingresos no permanentes) estén incluidos los ingresos excedentes por explotación de petróleo (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009). También propuso otros parámetros para su distribución entre gobiernos subnacionales y ligeras variaciones con relación a la propuesta oficial: que los concejos metropolitanos graven herencias, legados y donaciones, y que tanto municipios como distritos metropolitanos puedan generar sobretasas a impuestos existentes (del nivel central se supone) para financiar obras de infraestructura.

El COOTAD definió lo que debía entenderse por ingreso permanente y no permanente: ingresos permanentes son los ingresos corrientes administrados por el tesoro nacional; ingresos no permanentes son los ingresos de capital, exceptuando los de financiamiento (deuda y saldos sobrantes de caja y bancos). Finalmente, los gobiernos autónomos participan del 21% de los ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes, por encima de los 15% y 5%

respectivamente, establecidos en la Constitución de 2008. La distribución final de las transferencias incluye también una variante, puesto que ahora serían tres los niveles de gobierno subnacionales que coparticiparían de los ingresos, con la inclusión de las juntas parroquiales. El reparto definido fue de 27% para los consejos provinciales, 67% para los municipios, 6% para las juntas parroquiales de acuerdo a dos componentes:

1. Un primer componente donde se toma al año 2010 como año base, repartiendo el monto que ese año por ley les correspondía a los gobiernos autónomos.
2. Un segundo componente que corresponde a la diferencia entre el total a ser distribuido y los montos asignados por el primer componente, repartida en función de siete criterios (población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, mejoramiento en los niveles de vida, esfuerzo fiscal, esfuerzo administrativo, cumplimiento de metas del plan de desarrollo nacional y autonómico). El peso de cada criterio se decide en el CNC, conjuntamente la Secretaría Nacional de Panificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Ministerio de Finanzas, y ha ido cambiando en los últimos cinco años.

Por el lado de los gastos, a los recursos transferidos se les agregó un condicionamiento: 30% de los recursos puede ir a gastos permanentes, y por lo menos 70% a gastos no permanentes. Las fórmulas de distribución se revisan cada cuatro años, a través del CNC, SENPLADES y el Ministerio de Finanzas.

Finalmente, no se efectuarían mayores reformas a la asignación tributaria subnacional. Las juntas parroquiales no gozan de dominios propios; si bien los municipios mantienen las bases que ya tenían antes del COOTAD, regiones y provincias salen beneficiadas. El COOTAD asignó tres impuestos a las regiones: un impuesto a los consumos especiales de vehículos, otro a la matriculación de vehículos y uno a las herencias. El único cambio a nivel provincial es la sobretasa que tienen las provincias sobre el impuesto a las transferencias.

Por el lado de las competencias, el CNC, además de organizar el SNC, aprueba el Plan Nacional de Descentralización y puede intervenir temporalmente en la gestión competencial de algún gobierno subnacional. El nuevo modelo de transferencia de competencias es más homogéneo, volviendo simétrico un proceso que en el pasado tenía la posibilidad de generar, a priori, grandes diferencias en la gestión de competencias a nivel subnacional.

En cuanto a las disposiciones fiscales por fuera del COOTAD, hay tres normas ligadas a la gestión de recursos naturales que estipulan transferencias fiscales hacia ciertos gobiernos subnacionales. La Ley 047 (al momento de su promulgación en 1989 en realidad un decreto con fuerza de ley) de Participación en las Rentas por Venta de Energía, define que el 5% de la facturación de la venta de energía eléctrica de centrales hidroeléctricas se distribuye en beneficio de los municipios de las provincias donde están las fuentes de agua que generan dicha energía: Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua. Desde la gestión 2010, esta norma ha generado distintas discusiones: cuánto debe el estado central a los gobiernos subnacionales por pagos no efectuados, la inclusión de las provincias Chimborazo y Pichincha en el cálculo, o el destino del 40% de los recursos que recibía el ex-Centro de Reconversión Económica del Azuay y que no eran distribuidos de manera directa a los municipios, en un debate aún no cerrado.

En cuanto a los recursos por hidrocarburos, en 2007, antes de la promulgación de la nueva constitución, se reformó la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Amazónico. En aquel momento se decidió que la participación de las provincias amazónicas productoras de petróleo pasaría de 0,50 centavos de dólar a 1 dólar. Estos recursos se hicieron cada vez más importantes: desde el año 2000 al 2008, las transferencias a los municipios amazónicos subieron de \$US 17 a 35 millones (Banco del Estado, 2009). De manera paralela, después del boom en los precios del petróleo de 2003, el nivel central estaba en una posición sólida para centralizar los ingresos por hidrocarburos. Esto se debió a que: (i) no había legislación que requiera compartir esos ingresos con los gobiernos subnacionales; (ii) en 2005 se eliminaron las cláusulas de condicionamiento y gasto de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2001; (iii) la creación de la Cuenta Única del Tesoro, donde fueron a ingresar los ingresos del petróleo (Arellano-Yanguas & Mejía-Acosta, 2014). Sin embargo, a nivel subnacional no hay que sobredimensionar el tamaño de los recursos asignados. Si los ingresos petroleros representaron en el periodo 2000-2015 un promedio de 5,05% del PIB nacional, la parte asignada a los gobiernos subnacionales fue de solo 0,3% del PIB (Almeida & Burgos, 2016). En total, los recursos transferidos a través de las leyes 047 y 010, tanto a consejos provinciales como a municipios, fueron de \$US 136 millones en 2008, menos del 10% del total (de \$US 1.729 millones) de transferencias (Almeida & Uribe, 2010).

Además, la Ley de Minería aprobada en 2009 establece una regalía minera no menor al 5% sobre las ventas de los concesionarios mineros. De este importe, un 60% iba destinado a proyectos productivos y desarrollo local a través de los gobiernos municipales y las juntas

parroquiales. Sin embargo, la ley orgánica reformativa a la ley de minería, de 2013, cambió el destino de este 60%, el cual podría ser ejecutado “a través del gobierno nacional o de los gobiernos autónomos descentralizados”.

En los últimos años, se han generado nuevos impuestos, aunque de bajo alcance. Por ejemplo, la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado de noviembre del 2011 crea el Impuesto Ambiental a la Contaminación Vehicular y el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables, de carácter nacional. Desde 2015 el gobierno central ha intentado modificar las alícuotas del impuesto a la herencia que aún controla (ya que no se han constituido las regiones) e introducir un nuevo impuesto a las plusvalías.

El gobierno central también ha tenido algunos problemas para cumplir con las transferencias que realiza hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Esto debido a un aumento de sus necesidades de gasto y la prociclicidad de ciertos recursos (Almeida & Burgos, 2016). La norma establecía que los gobiernos subnacionales recibirían lo aprobado en los presupuestos anuales, sin ajustes a media gestión. En 2016 se tuvo que aprobar una reforma al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010 para ajustar las transferencias a la recaudación efectiva, con posibles variaciones de ingresos de hasta un 15% por encima o por debajo de lo originalmente presupuestado.

B) Factores de cambio, negociación y resultados

Las reformas de la Constitución de 1998 apenas tuvieron efectos sobre la magnitud de la desproporcionalidad electoral (Mejía, Albornoz, et al., 2009) para las subsiguientes elecciones. Por ejemplo, en las elecciones de 2006 la desproporcionalidad significó que en la provincia de Galápagos se elija a un asambleísta por cada 6.069 electores, mientras que en Guayas se lo hizo por cada 131.258 electores, 21 veces más. Por otro lado, estas elecciones mostraron un retroceso en la institucionalización del sistema de partidos: la nacionalización de los partidos bajó con relación a las elecciones de 2002 (S. Pachano, 2008), por el derrumbe en los porcentajes de votación de los partidos tradicionales. Además, un 21% del electorado votó nulo en las elecciones legislativas, influenciados en alguna medida por el llamado del candidato presidencial Rafael Correa de Alianza País a rechazar la partidocracia (Machado, 2007), como parte de una estrategia donde él mismo no presentó candidatos al congreso.

Una vez ganadas las elecciones, se dio paso a un nuevo proceso constituyente. Como parte del enfrentamiento que este nuevo proceso generó, Rafael Correa logró hacer destituir a 57 de 100

diputados opuestos a la convocatoria de Asamblea Constituyente. En la elección de constituyentes de septiembre 2007 se eligieron 130 asambleístas, 24 por circunscripción nacional, 100 por circunscripciones provinciales y por primera vez 6 por circunscripciones en el extranjero. Alianza País logro una victoria contundente con 80 escaños. La Asamblea Constituyente trabajó durante once meses, concluyendo con la aprobación de la Constitución de 2008 en el mes de septiembre, con un 64% de votos a favor. Para algunos analistas, ya desde la conformación de la Asamblea Constituyente se mostró una “visión política coyuntural de carácter centralista” (Bolívar, 2011, p. 26), con la inclusión de constituyentes nacionales que generaría una “sobrerrepresentación de las cúpulas políticas” y el retorno a la elección de escaños por lista.

Los resultados vistos en el texto constitucional aprobado sugieren un reforzamiento del presidencialismo. Antes de la reforma constitucional de 2008, Mejía et al. (2009) mencionaban los “fuertes poderes constitucionales” del presidente, a través del uso del poder de veto, los decretos, y la competencia exclusiva para iniciar legislación sobre temas fiscales. Con la Constitución de 2008 se da al presidente mayores prerrogativas, asignándole facultad para decidir sobre la planificación económica, la elaboración del Presupuesto General del Estado, e inclusive el proponer textos alternos a las iniciativas de ley que necesitan dos tercios de los votos de la Asamblea Legislativa para poder ser modificados.

El Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 explica claramente el cambio en el nuevo modelo de desarrollo planteado con la Constitución de 2008, directamente ligado con el modelo de descentralización. Esta “ruptura paradigmática” es la recuperación de las facultades de planificación desde el nivel central. En este sentido, las entidades subnacionales se sujetan a las políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo, en coordinación con las entidades del nivel central; es más, según el Plan, “la descentralización no es un proceso neutro, es un proceso eminentemente político” (Consejo Nacional De Competencias - SENPLADES, 2012, p. 18).

Estos cambios en el modelo descentralizador se dieron en un contexto de hegemonía, con un partido dominante. En las elecciones nacionales de abril de 2009, 15 asambleístas fueron elegidos en la circunscripción nacional, 103 en circunscripciones provinciales y 6 asambleístas en las circunscripciones especiales del exterior. Alianza País ganó con 52% en el voto presidencial y 45% en los escaños legislativos, obteniendo 59 diputados de 124, en un nuevo sistema electoral que combinaba listas abiertas con representación proporcional. Las elecciones

a nivel subnacional se realizaron en la misma fecha. Alianza País ganó 9 de los 23 gobiernos provinciales y 71 de 221 municipios. En las elecciones generales de febrero de 2013, Rafael Correa ganó con 57% de los votos y obtuvo 100 de los 137 escaños en la Asamblea (las circunscripciones provinciales pasaron de 103 a 116). En esta ocasión se crearon distritos electorales en las tres provincias más pobladas, Guayas, Pichincha, Manabí, decisión que creó polémica por las sospechas de *gerrymandering* para favorecer la elección de asambleístas oficialistas en los recientemente creados distritos. En las elecciones subnacionales de febrero de 2014, (las autoridades subnacionales tienen un mandato de cinco años) Alianza País se presentó en todos los cantones y provincias –ganó en 68 de 221 y en 10 de 23 respectivamente, mientras que el PSC y el PRE solo llegaron a 31% de los cantones; es más, el PSC se presentó en 84% de los casos en alianza electoral (Dandoy, 2014), mostrando la debilidad que tenían todos los partidos tradicionales.

Contribuyeron entonces al cambio en el proceso de descentralización fiscal, con mayor control por parte del ejecutivo nacional, un giro marcado hacia una ideología de izquierda, de corte populista, un sistema partidario cambiante con clara hegemonía de un partido y los resultados electorales que respaldaron esta opción en sucesivas elecciones. A estos factores políticos, se puede agregar la coyuntura económica que ayudó al modelo centralista; así, el gobierno central desplegó un activismo amplio basado en alta inversión pública y gasto social (Burbano, 2015). Sin embargo, con el cambio en la coyuntura económica en los últimos años, con menores ingresos fiscales para el estado, tampoco se ha percibido un retorno de las tensiones autonomistas.

*

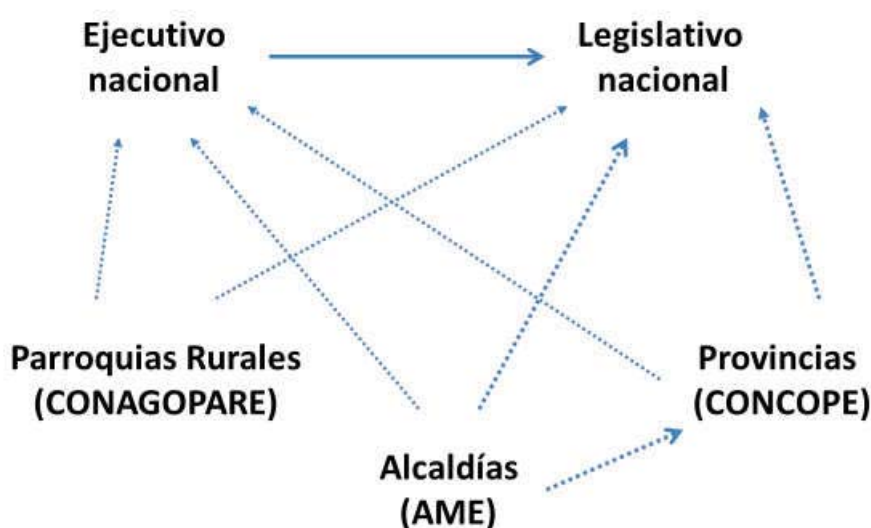
Las negociaciones en cuanto a descentralización en el periodo 2007-2016 tuvieron dos momentos importantes: el proceso constituyente y la negociación del COOTAD. Por su lado, el régimen actual de competencias precisa de negociaciones menores continuamente, conforme avanza la descentralización de las mismas.

También se observó en este periodo la falta de coordinación entre niveles subnacionales. Según León, “en la mesa de concertación entre niveles de gobierno [de la Asamblea Constituyente de 2007] no fue excepcional percibir que cada nivel de gobierno tendía a captar los recursos del otro o limitar que el otro tenga más que sí mismo” (León, 2008, p. 101). Las discusiones para llegar a una propuesta más concreta de regionalización tampoco dieron mejores resultados en

cuanto a la coordinación entre gobiernos subnacionales, en estas negociaciones cada nivel estuvo midiendo sus propios intereses.

El Gráfico 31 muestra las relaciones en las negociaciones fiscales de la última década, donde los niveles subnacionales han perdido capacidad de presión e influencia sobre el nivel central, especialmente en el poder legislativo, en el cual podían ejercer lealtades territoriales en un contexto de partidos políticos poco estructurados. Es ahora el ejecutivo que dirige y controla las negociaciones (además del control político vertical al interior del partido de gobierno, Alianza País). El gráfico muestra también el ingreso de las parroquias rurales a las negociaciones intergubernamentales, como un nivel de gobierno a parte completa después de la Constitución de 2008.

Gráfico 31. Instancias de negociación del COOTAD



Otra muestra de un renovado control de las negociaciones por parte del nivel central, y más exactamente por parte del partido oficialista, se puede apreciar en la primera composición del CNC, el cual tiene como miembros a:

1. Un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente.
2. Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas.

3. Un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas.
4. Un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos.
5. Un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales.

Además del Secretario Nacional de la SENPLADES¹⁰⁶, se eligió al Prefecto de la provincia Pichincha como representante del CONGOPE (el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador, que remplazó al CONCOPE desde julio de 2011) y al Alcalde de Quito como representante de los distritos metropolitanos y regiones, mostrando una preponderancia de una visión centralista. Conjuntamente con los representantes de la AME y del CONAGOPARE (el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales, que remplazó al CONAJUPARE en agosto de 2011), el control de Alianza País sobre el CNC fue total.

El poder de negociación tanto de la AME como de CONGOPE –que actuaban colegiadamente salvo en algunas etapas y podían influir sobre las decisiones del nivel nacional– para el futuro se vio ampliamente reducido. No son parte orgánica del CNC y el COOTAD los relegó al apoyo en el fortalecimiento de gobiernos subnacionales; su participación se limitó a las comisiones técnicas de costeo de competencias *ad hoc* (Ruiz, 2013). Esta exclusión tiene sus riesgos por otro lado, ya que también puede provocar que las demandas corporativas no sean canalizadas a través del CNC y se retomen mecanismos no institucionalizados de presión o negociación. Eso sí, en sus primeros años las decisiones del CNC han sido tomadas en consenso: el conflicto político ha sido limitado no solo porque los gobiernos subnacionales tienen la mayoría en el CNC, sino también porque desde su creación todos los integrantes del CNC han sido del partido de gobierno y las voces disonantes, como Guayaquil, han sido marginales. Esta mayoría oficialista se ha ratificado en las elecciones subnacionales de 2014.

*

Los cambios fiscales en el periodo 2007-2016 son más sutiles que en el pasado. Por ejemplo, del lado de los ingresos apenas hay cambios en las bases tributarias subnacionales asignadas. Si las regiones existiesen, éstas podrían tener su propio dominio tributario, a través de los tres

¹⁰⁶ La SENPLADES, organismo técnico responsable de la planificación nacional, fue creada en febrero de 2004. Esta secretaría integró a la CONAM en febrero 2007.

impuestos negociados en la Asamblea Constituyente: el impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones, el impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados (distinto al impuesto sobre los vehículos municipal) y el impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados aéreos (exceptuando los comerciales) y acuáticos. Para los otros niveles, no hay mayor cambio. La potestad de crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras de los municipios tampoco se modificó con la Constitución de 2008.

Ahora bien, en la actualidad y mientras no se creen regiones, el impuesto a los vehículos motorizados está en manos del nivel nacional. Además, el gobierno central analiza desde 2015 la posibilidad de crear el impuesto a las herencias, también correspondiente a las regiones según el COOTAD, y renovar un antiguo impuesto a la plusvalía, que antes correspondía íntegramente a los municipios, para que sea compartido entre gobiernos autónomos (2/3) y el nivel central (1/3).

Tabla 35. Asignación impositiva por nivel, 2016

Nivel de gobierno	Impuestos
Nivel central	Impuesto a la renta Impuesto al valor agregado Impuesto a los consumos especiales Impuesto a la salida de divisas Impuesto a las tierras rurales Impuesto a los activos en el exterior Impuesto ambiental a la contaminación vehicular Aranceles de importación
Nivel regional	Impuesto a la renta por herencias legados y donaciones** Impuesto a los vehículos motorizados terrestres* Impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados, aéreos y acuáticos
Nivel provincial	Sobretasa de una milésima por ciento (0,001%) al Impuesto de alcabalas
Nivel municipal	Impuestos a la propiedad urbana Impuesto a la propiedad rural Impuesto a los vehículos Impuesto sobre las actividades económicas (patentes) Impuesto del 1,5/1000 sobre activos totales Impuesto sobre espectáculos públicos Impuesto sobre las transferencias de dominio de inmuebles (alcabalas) Impuesto al juego Impuesto a las utilidades en la compra/venta de inmuebles
Nivel parroquial	

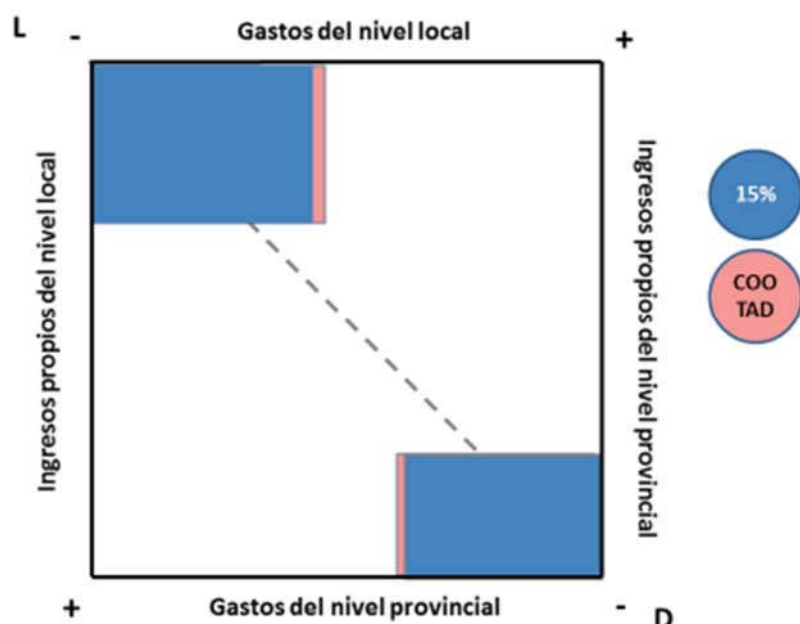
*Actualmente administrado por el nivel nacional.

**En proceso de aprobación para el nivel nacional (2016).

Elaboración propia.

Este no sería el primer impuesto coparticipable en el Ecuador por fuera de la fórmula de las transferencias de ingresos permanentes y no permanentes. El COOTAD determinó que los tributos recaudados en las parroquias rurales –ya sea por los gobiernos municipales o distritos metropolitanos– sean reinvertidos en las parroquias rurales de la respectiva circunscripción: 50% de la recaudación a través de un fondo y otros 50% bajo criterios de población y necesidades básicas insatisfechas. Esta reciente heterogeneidad de los criterios de reparto no es tan alta como en Bolivia, pero muestra una planificación del reparto tributario hecha con cálculos políticos (el estado de la asignación impositiva en Ecuador en 2016 se muestra en la Tabla 35).

Gráfico 32. Cambios en gastos e ingresos propios de la Ley del 15% al COOTAD

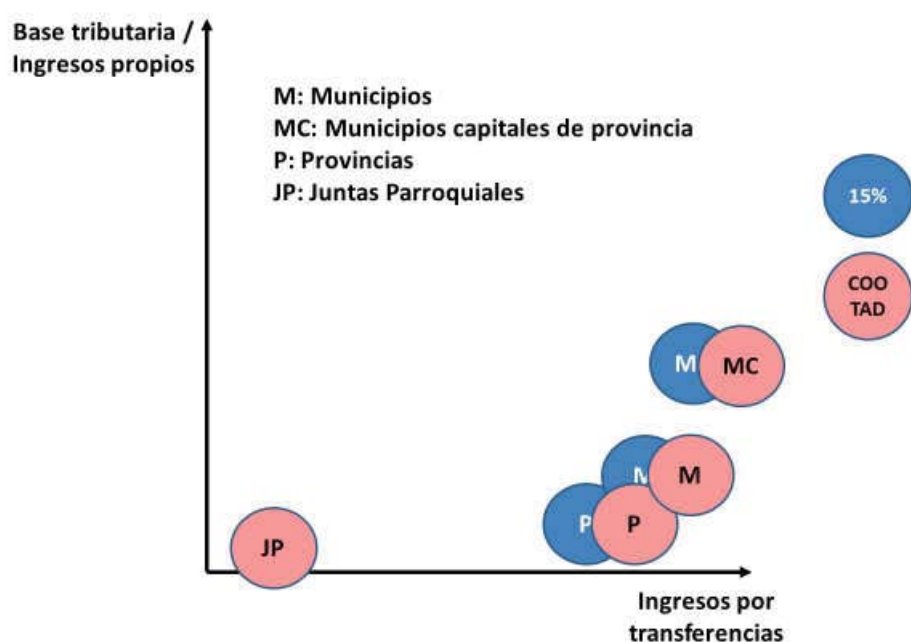


Un cambio importante en los recursos asignados por la Constitución de 2008 a los gobiernos autónomos es que las transferencias ya no incluyen solamente a las provincias y municipios; ahora coparticipan de éstas las juntas parroquiales rurales y también podrían hacerlo las regiones, una vez conformadas. En cuanto al segundo conjunto de transferencias, no hay cambio en cuanto a los recursos que acompañan a la transferencia de competencias desde el nivel central a los subnacionales (donde ahora también se incluye la transferencia de los “talentos humanos”), método que existía ya en el anterior modelo competencial. El Gráfico 32

muestra este inmovilismo tributario, a la vez que se incrementan gradualmente los gastos por los continuos trasposos de competencias.

La importancia de las transferencias ha aumentado, con relación a los recursos propios que son los que generan autonomía. En 2012, un 24% del presupuesto del Estado se transfería a los gobiernos subnacionales, cuando en el año 2000 solo se transfería un 9% (Burbano, 2015). Pero el grado de autofinanciamiento es menor: entre 2000 y 2010, los gobiernos municipales podían cubrir un 65% de sus gastos con recursos propios, en promedio; esta cifra caía al 33% para los gobiernos provinciales. En cambio entre 2011 y 2015, estas cifras cayeron a 63% y 26% respectivamente (Almeida & Burgos, 2016). El Gráfico 33 muestra esta evolución aún más pronunciada hacia una dependencia de los niveles subnacionales a las transferencias del nivel nacional; también muestra el ingreso de las juntas parroquiales al sistema de transferencias definido en el COOTAD.

Gráfico 33. Cambios en ingresos subnacionales de la Ley del 15% al COOTAD



Molina (2015) considera que, aunque se rediseñó el sistema de transferencias, no hay recentralización fiscal, puesto que no hay menos recursos. Sin embargo, es en los factores cualitativos de la descentralización fiscal donde se puede ver un mayor control sobre la autonomía subnacional. En cuanto a tributos, de cierta manera se amplía las potestades tributarias subnacionales, al permitir la concesión de incentivos tributarios; sin embargo, el mismo artículo del COOTAD establece que dicha concesión debe estar acompañada de

medidas de compensación, para mantener el equilibrio de la cuenta de ingresos. También se brindan más facilidades para la administración tributaria pero solo para las regiones. Estas pueden tener la administración de sus impuestos si así lo desean, pero hasta 2016 el proceso para su conformación no ha brindado resultados.

En términos de gastos, se ha procedido hacia una homogeneización a través de la recomposición de cómo se articula el régimen competencial. Las competencias a ser descentralizadas son más bien periféricas y el condicionamiento del gasto se ha ajustado para un mayor control por parte del nivel central. Para asumir nuevas competencias, es el propio gobierno autónomo interesado el que acredita tener la capacidad operativa de asunción, según el Art. 269 de la Constitución de 2008. Otros procesos también se ven más monitoreados. Por ejemplo, en el nuevo modelo de estado, la coordinación con la planificación nacional es “una limitante a la idea de autonomía de los gobiernos seccionales” (León, 2008, p. 104); para otros es directamente una sujeción a lo establecido por la SENPLADES¹⁰⁷.

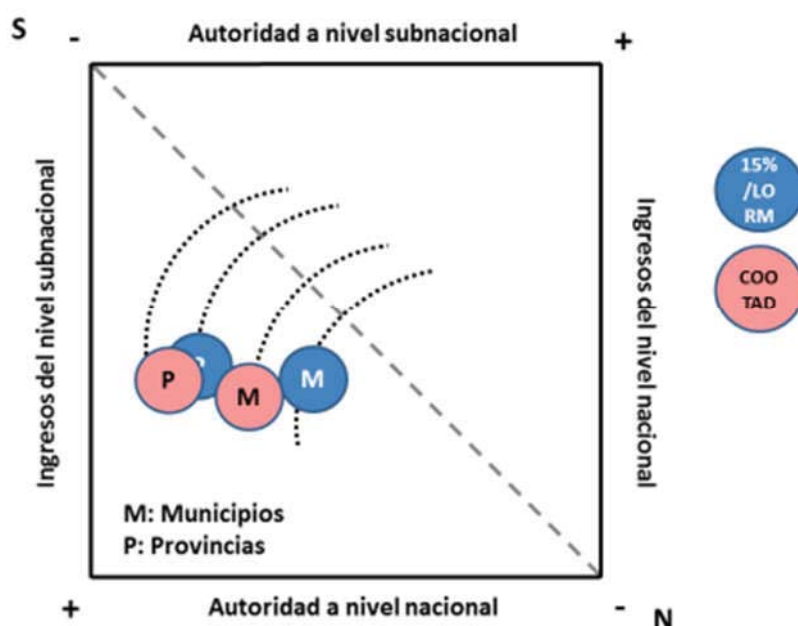
En el tema presupuestario, si bien los presupuestos solo pueden ser reformados mediante trasposos, suplementos y reducciones de crédito, sin necesidad de aprobación por parte del nivel central según el COOTAD, ahora el castigo en cuanto a incumplimientos es para la autoridad subnacional: en el pasado los gobiernos subnacionales tenían, por lo menos en papel, el poder de veto sobre el ministro encargado de las finanzas públicas, sin embargo en todo el tiempo de vigencia ningún gobierno seccional autónomo solicitó la destitución del ministro (Ruiz, 2013). Con el nuevo modelo, si los poderes ejecutivos de los gobiernos autónomos no remiten trimestralmente su información financiera y presupuestaria, se puede sancionar a la máxima autoridad ejecutiva del mismo con el 25% de su remuneración.

En cuanto a la deuda subnacional, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010, que remplazó a la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2001, estableció nuevos parámetros de endeudamiento subnacional: un ratio de 200% entre el saldo total de deuda y los ingresos totales anuales, y un ratio de 25% entre el servicio anual de la deuda y los ingresos totales anuales, menor al ratio de 40% precedente.

El Gráfico 34 muestra este reajuste en lo cualitativo, que se contrapone a un mayor flujo de recursos (aunque no con mayor autonomía) dirigido hacia los gobiernos subnacionales.

¹⁰⁷ Entrevista a Luis Verdesoto.

Gráfico 34. Cambios en autoridad e ingresos de la Ley del 15% al COOTAD



C) Cambios estructurales para las reformas futuras

La reforma constitucional de 2008 y ciertas decisiones políticas hechas en el periodo 2007-2016 acarrearán consecuencias, en cuanto a la estructura estatal, que puede influenciar las negociaciones a futuro.

Por un lado, están los temas de representatividad en los distintos niveles de gobierno. Si bien los integrantes de los consejos regionales se elegirían por votación popular (cuando se conformen las regiones), la conformación de los consejos provinciales ha cambiado, de nuevo, a favor del poder local. Se decidió que los miembros de estos consejos sean los alcaldes o concejales en representación de los cantones y representantes electos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales. Una explicación a esta reforma sería la necesidad de “ampliar la legitimidad de la representación” (Consortio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador, 2013). Sin embargo esto reduce la independencia del nivel intermedio con respecto al local dejando, en el plano político, una autonomía provincial menor que la que existía con la redacción constitucional de 1998 (A. Molina, 2015). Desde otro punto de vista, esta configuración podría más bien permitir una menor confrontación entre los dos niveles de gobierno en las futuras negociaciones.

Otro proceso que va ligado a los temas de representatividad es la conformación de estatutos autonómicos. Las regiones y los distritos metropolitanos deben preparar sus proyectos de

estatutos en un proceso moroso, que también en Bolivia retrasa el proceso de empoderamiento de los gobiernos subnacionales. Este estatuto es necesario para que Quito pueda tener las competencias provinciales y regionales, además de las municipales.

Esta conexión entre niveles también se observa en el análisis de la fragmentación estructural. La facultad de conformación de regiones corresponde a los consejos provinciales: en cada una de las provincias que van a conformar la nueva región es necesario el voto favorable de dos tercios de los miembros del consejo; estos consejos dependen a su vez de los municipios.

A nivel provincial, el presidente Correa creó las nuevas provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas (con solo un cantón), con parte de Pichincha, y Santa Elena, con parte de Guayas, disminuyendo de esta manera el poder hacia el interior de las élites de Quito y Guayaquil, pero también aprovechando electoralmente la reconfiguración resultante: en 2009 los tres asambleístas de Santo Domingo y dos de tres asambleístas de Santa Elena fueron ganados por Alianza País. En esta línea, Suing (2010) menciona la contradicción de crear más provincias y a la vez buscar la conformación de entidades más amplias, como son las regiones. A diferencia de las regiones, la creación de provincias y de los cantones, los dos niveles de gobierno más importantes, se realiza por ley a iniciativa del presidente.

El poder de los cantones también se muestra en otras dos formas de autonomía. La iniciativa para la conformación de distritos metropolitanos corresponde a los cantones, mientras que antes dependía de una ley nacional. Adicionalmente, las parroquias rurales son creadas por los concejos municipales, dando al nivel municipal un control adicional sobre otro nivel de gobierno más, aunque la ordenanza municipal de creación de parroquias rurales debe ser aprobada por el Ministerio de Gobierno (Suing, 2010).

Finalmente, se da lugar a las circunscripciones indígenas afroecuatorianas. Si bien éstas no modifican los límites administrativos vigentes, por referendo estas circunscripciones territoriales multiculturales podrían integrarse entre ellas. La iniciativa correspondiente debe contar con el apoyo de dos terceras partes de la circunscripción, ya sea parroquia, cantón o provincia.

El único caso de asimetría se da a nivel de los Distritos Municipales Autónomos, compuestos de uno o varios cantones, ya que estos pueden asumir competencias regionales y provinciales, además de las cantonales. Más importante es sin embargo la nueva homogeneidad en el sistema

de transferencia de competencias, que impide que ciertos gobiernos subnacionales puedan tener más responsabilidades –y de cierta manera más poder– que sus pares.

Esta recomposición territorial ha modificado parcialmente el formato en cuanto a subordinación entre entidades. Si bien la parroquia rural es un nivel de gobierno, los niveles subnacionales regional, provincial y municipal, además de los distritos metropolitanos, poseen la facultad legislativa “en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”, mientras que las parroquias rurales solo tienen la facultad reglamentaria¹⁰⁸. La facultad, más que legislativa, es normativa puesto que las regiones expiden normas regionales, las provincias ordenanzas provinciales, los municipios ordenanzas cantonales y las parroquias acuerdos y resoluciones; en términos jerárquicos, las normas regionales y las ordenanzas provinciales están por debajo de las leyes nacionales, pero por encima de decretos, reglamentos y ordenanzas. Las ordenanzas municipales por su parte tienen mayor jerarquía que los acuerdos y resoluciones parroquiales. Esta jerarquía se combina con un sistema donde rige el principio de competencia, en un formato que puede ser visto como un paso más de descentralización política desde el unitarismo del Estado.

6.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN 1990-2016

Una vez vistos los tres periodos de la descentralización fiscal ecuatoriana, es posible extraer de este proceso ciertas lecciones a largo plazo, considerando más de 25 años de lecciones.

A) Factores

Desde el retorno a la democracia a finales de los años 1970, uno de los grandes problemas del sistema político ecuatoriano ha sido la alta fragmentación. En promedio, doce agrupaciones políticas estuvieron representadas en los distintos congresos desde 1979 hasta 2006, y solo en la primera mitad del gobierno de Borja (1988-1990) se contó con un bloque legislativo mayoritario (F. Pachano, 2001). Por otro lado, también se ha observado una relativa baja nacionalización del sistema de partidos: no todos los partidos tienen el mismo alcance territorial y esto provoca una fractura de carácter regional. Para Freidenberg, “la representación de los intereses territoriales en el Congreso (...) se caracteriza por ser un sistema regionalizado y sin partidos de carácter nacional, que generan subsistemas de partidos diferenciados”¹⁰⁹. Ante este

¹⁰⁸ Art. 240 de la Constitución de 2008.

¹⁰⁹ Citada en A. Molina (2015, p. 82).

escenario, no ha sido extraño ver comportamientos de baja fidelidad a los partidos y mayor acoplamiento con el regionalismo o localismo.

En una encuesta de 1998, el 61% de los legisladores nacionales señalaron que al momento de tomar decisiones escuchaban preferentemente a los electores de su circunscripción. Además, el 68% manifestó que en caso de un conflicto entre los intereses partidarios y territoriales, preferirían defender a su provincia (Freidenberg & Alcántara, 2001a). Esta fue la situación general antes de la crisis de finales de los años 1990. Hasta ese momento, los proyectos de ley de descentralización fueron hechos “por partidos políticos, parlamentarios y agencias gubernamentales (...) elaborados con poca o ninguna concertación regional o partidaria” (Ojeda, 1998b, p. 17), contra los que jugaron la “fortaleza identitaria del *cleavage* regional y la ausencia de incentivos efectivos para crear organizaciones partidistas nacionales” (Freidenberg, 2015, p. 71). También al interior de los partidos se denotó un bajo control desde la cúpula sobre los congresistas, a pesar de que las candidaturas dependían de la directiva nacional en muchos casos, en el PSC, DP, PRE, y con menor centralismo en el caso de ID (Freidenberg & Alcántara, 2001b).

Las distintas reformas al sistema electoral no lograron reducir la fragmentación y la baja nacionalización. Desde las reformas de 1998 a las de 2008, se realizaron cuatro cambios en cuanto al sistema de asignación de escaños, empezando por la introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas, y sucesivas reformas en la asignación de escaños sin mayores resultados. Como menciona Sánchez, “buscar la solución de los problemas de la política ecuatoriana en la reforma política, que en realidad no es más que una reforma al entramado institucional, no es una novedad en el Ecuador y más bien ha sido una constante, casi desde la misma transición” (Sánchez, 2006, p. 10).

En escasos años se pasó de un sistema de partidos fragmentado a uno de partido dominante con un nivel más alto de nacionalización¹¹⁰. Los partidos tradicionales no habían desarrollado lazos fuertes con la sociedad civil y tampoco coaliciones sólidas entre sí, un problema que se observaba desde los años 1980 (Conaghan, 2003); esto propició el cambio en el sistema partidario visible desde las elecciones de 2006. Así se ha superado de cierta manera el “predominio de un modelo local, descentralizado y ‘desnacionalizado’, en términos políticos”

¹¹⁰ Polga, citado en Burbano (2015).

(Mantilla, 2015, p. 133), pero no por completo, puesto que los partidos tradicionales, en alianzas, o refundaciones, se han acomodado en ciertos gobiernos subnacionales.

Los pocos incentivos a la cooperación política también estarían ligados al fuerte presidencialismo –incluyendo un relevante poder de veto– existente en Ecuador (Carrión, 2007). Para acomodarse en esta lógica fragmentada que además de territorial era también partidista, los presidentes han podido ejecutar sus reformas no vía decretos, sino a través de vías menos formales como las “coaliciones fantasmas” (Mejía-Acosta, 2006), acuerdos legislativos a cambio de ciertas concesiones y asignaciones de recursos específicos. Poniendo como ejemplo a las demandas del PSC en el gobierno de Durán Ballén, pidiendo más recursos para los gobiernos seccionales que contralaba en ese momento, Mejía-Acosta considera a dichas coaliciones fantasmas como instituciones informales complementarias que ayudan a la gobernabilidad y a la eficiencia de los procesos legislativos. Los presidentes también han utilizado la gobernabilidad del débil nivel provincial de gobierno como moneda de cambio en sus negociaciones partidarias, a través de los puestos de gobernadores provinciales sobre los cuales tenían poder de designación. En los años 1990, los gobernadores duraron en promedio 1,2 años en sus puestos, y solo 28% cumplieron sus mandatos. Como moneda de cambio ante estas medidas presidenciales, las oposiciones parlamentarias utilizaron la amenaza de veto a los gabinetes ministeriales (Mejía-Acosta, 2006), de la misma manera que los gobiernos subnacionales para el caso específico del Ministro de Finanzas.

Con la Constitución de 2008, el presidencialismo se ha reforzado. Para algunos, esto llevará a mayor inestabilidad política en el futuro (Basabe, Pachano, & Mejía-Acosta, 2016), aunque también se puede argumentar que un presidencialismo fuerte va más bien contribuir a mejorar la estabilidad, eso sí, con mayor centralismo. Lo que sí ha conseguido la combinación de un nuevo régimen presidencial y electoral con un sistema de partido dominante es la alineación de intereses entre distintos niveles de gobierno para un modelo y una dirección determinada del proceso de descentralización, con una ausencia casi total de voces disonantes. Esto viene desde el interior del partido dominante, Alianza País. Con Correa, la aprobación de candidatos finales a asambleístas depende del presidente, por lo que los niveles subnacionales han dejado de tener un “anclaje informal” y capacidad de presión territorial en el legislativo nacional (A. Molina, 2015).

Se tiene entonces a una conjunción del sistema electoral y el partidario como determinantes principales de los procesos de descentralización a lo largo de la historia democrática del

Ecuador durante los últimos 27 años, con un componente ideológico no desdeñable desde 2007 (y con una actitud hacia la descentralización distinta a la izquierda gobernante de finales de los años 1980).

En todos estos cambios en descentralización fiscal, el factor económico se mostró casi irrelevante. Por ejemplo, como mencionan Basabe, Pachano y Mejía-Acosta (2016), solo en la caída de Jamil Mahuad en el año 2000 se puede hablar de la crisis económica como un factor de inestabilidad y posible desencadenante de cambios en el proceso de descentralización fiscal. Sin embargo, no se produjo tal descentralización, por un cambio en la actitud del nivel central –en principio acorde a negociar una mayor autonomía en general– acompañado por una postura clara de las fuerzas armadas, actor no territorial pero finalmente clave desde las primeras conformaciones fiscales subnacionales de finales de los años 1960. Se puede en todo caso pensar de manera opuesta: la mejora económica vista desde inicios de los años 2000 propició una menor demanda por recursos desde los niveles subnacionales.

La crisis que empieza a hacerse más presente desde 2015 está mostrando una mayor importancia de lo económico como factor explicativo de la descentralización fiscal, aunque aún es pronto para medir su impacto. Contribuye a esto la pérdida de control del gobierno central sobre la política monetaria desde la dolarización de la economía, por lo que la política fiscal queda como único margen de maniobra, política que afecta directamente a los gobiernos subnacionales. Por ahora, se observa una intención del nivel central por ampliar sus dominios tributarios, generando una cierta coparticipación con los niveles subnacionales, para compartir de cierta manera el costo político ante los ciudadanos y no tener al mismo tiempo a los gobiernos autónomos en contra. Queda a analizar si esta fragmentación del sistema de transferencias puede estar mostrando la debilidad del gobierno, con la necesidad de contentar a todos, como ha ocurrido en otros momentos del proceso de descentralización y en el proceso boliviano.

En términos estructurales, el continuo fraccionamiento territorial –con las diferencias en capacidades que se generan– es visto como un factor que puede provocar una dispersión de los intereses y actores en los procesos de descentralización fiscal (Faust et al., 2008). En este sentido, la fragmentación vertical se ha mostrado más trascendente para la negociación fiscal que la fragmentación horizontal como factor de impacto sobre las negociaciones de descentralización. Es cierto que a nivel local la creación de municipios ha sido notable. El número de municipios subió de 86 en 1950, a 162 en 1988 y a 200 en 1995. A nivel intermedio,

Ecuador tenía 20 provincias en 1988; en 1998, por fuera del proceso constituyente, se creó la provincia Orellana, hasta entonces parte de Napo, de la cual ya se había creado la provincia Sucumbíos el año 1989. El gobierno de Correa aumentó a 24 el número de provincias para finales de los años 2000. Por otro lado, la fragmentación ha sido también política. La reforma de 1995 que amplió la participación política por fuera de los partidos generó la multiplicación de candidatos. En la de 1996 fueron 54 agrupaciones las que candidatearon para las elecciones cantonales; en 2009, 180 movimientos presentaron candidatura en un solo cantón, mostrando una ausencia de integración vertical desde el sistema de partidos (Freidenberg, 2015).

Con el COOTAD, se prohíbe desde 2010 la creación de nuevas provincias, para privilegiar la regionalización, aunque esta prohibición solo está vigente hasta el final del proceso de regionalización que acaba en 2018. La idea de conformar regiones va y viene en la historia del Ecuador. En el periodo militar de los años 1970, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación (creada el año 1954, predecesora del CONADE) propuso la creación de ocho regiones, por encima de las provincias, destinadas a superar la división natural del país entre costa, sierra y amazonía. Con esta excusa, el nivel nacional pasaba por encima de los gobiernos subnacionales a la hora de planificar. Aunque este proceso de regionalización depende de los niveles subnacionales, el tres veces alcalde de Loja, José Bolívar, previó que al cabo de los ocho años de plazo para la regionalización, “el centralismo político de viejo y de nuevo cuño habrá conseguido su meta de mantener intocada la estructura territorial del poder y la economía”, puesto que “quien ha logrado concentrar o acaparar, muy difícilmente puede estar dispuesto de buen grado a renunciar a su preeminencia” (Bolívar, 2011, p. 29). Cabe entonces preguntarse si también los municipios están conformes con el *statu quo*, puesto que es el nivel municipal quien controla los consejos provinciales y por ende la llave de la regionalización.

El actual gobierno ha de todas maneras reducido el poder de los municipios a través de la consolidación de las parroquias rurales como nivel de gobierno, aunque sin dominio tributario y con una autonomía menor a la provincial y la municipal. De esta manera, se agrega un nivel adicional a las negociaciones y se limita la tendencia localista presente en la estructura territorial ecuatoriana. En términos de intereses, la asamblea nacional incorpora un nuevo grupo territorial de interés, debilitando de cierta manera los intereses provinciales y municipales que han sido predominantes (el último más que el primero) durante más de 25 años de proceso de descentralización. La conformación del CNC también va en la línea de garantizar la representación del nivel parroquial a la par con el provincial y el municipal, sin

mayor subordinación entre uno y otro nivel, cosa que sí sucedía entre el municipio y las parroquias rurales en el pasado.

Finalmente, otro factor que influye sobre las negociaciones es el cambio en la concepción simétrica del modelo de descentralización. El modelo a la carta que se instaló en los años 1990 mostró que no era suficiente la voluntariedad en la asunción de competencias para contar con una disposición para asumir más competencias desde lo subnacional. Carrión (1998a) revela que en una encuesta a autoridades municipales, éstas mostraron poco interés por la transferencia de competencias y el incremento de recursos propios, salvo en las ciudades principales y algunas otras excepciones. El engorroso proceso de los años 2000, que tampoco contribuyó al avance en la descentralización de responsabilidades, fue finalmente liquidado por el gobierno de Correa, quien redujo ciertos avances que se concentraban sobre todo en Guayaquil y decretó la simetría del nuevo modelo, acortando la fuerza negociadora de esta ciudad y por lo tanto incrementando la sensación de centralismo.

B) Negociaciones

Desde el retorno a la democracia en 1979 y hasta las elecciones de 2006, los presidentes habían controlado en promedio solo el 26% de los escaños del congreso. La reforma de 1996 que permitió la votación de listas abiertas, incrementó aún más en este periodo la pérdida del control de los líderes de partidos políticos sobre la conformación de sus bancadas (Mejía et al., 2008). Frank (2007) menciona que a pesar de los intentos del ejecutivo de controlar el proceso de descentralización, ya sea a través del CONAM o las comisiones que crearon y reformaron uno y otro presidente, en general el rol predominante hasta 2007 lo tuvo el parlamento y los intereses subnacionales representados en el mismo. Ciertamente fue el congreso, con todos sus defectos, el lugar central de negociación de los distintos cambios en el proceso de descentralización fiscal. Son estos defectos (como las “coaliciones fantasma”) los que denunció Rafael Correa para anular al poder legislativo y generar, después de 2007, un mayor control del presidente sobre el proceso descentralizador.

Ante el ejecutivo, se juntaban en el congreso intereses subnacionales y regionales de distinta magnitud: una permanente presión desde Guayaquil unida con cierta desconfianza y temor al “centralismo bipolar” desde otras regiones, y una predominancia de lo local frente a lo provincial. Aquí se juntaron entonces dos fenómenos. El primero, la “comprobada desconfianza histórica” (Ojeda, 2001a, p. 98) desde los niveles subnacionales hacia el nivel central, que explica entre otras cosas la preferencia de estos niveles hacia las preasignaciones,

aun a expensas de la salud de las finanzas nacionales. El segundo fenómeno es ya una historia de desconfianza entre niveles. Para Albornoz, la reticencia de los municipios pequeños ante las autonomías provinciales se puede explicar por el miedo a una “actitud concentradora en la política ecuatoriana”, donde “todo el poder lo concentren los gobiernos y las capitales provinciales” (Albornoz, 2001, p. 19). No es de extrañar entonces que en plena crisis estatal, la AME llegue a declarar a los Organismos de Desarrollo Regional, normalmente vistos como dependencias centralistas, como “indispensables mecanismos de desconcentración” (Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, 2001, p. 2), en una actitud contra las provincias que, conjuntamente con la actuación de otros actores, abortaría el movimiento autonomista provincial. Estos Organismos de Desarrollo Regional, con jurisdicciones y competencias ambiguas (Frank, 2003), fueron entonces utilizados políticamente no solo por el nivel central, sino también por el local a principios de los años 2000, para debilitar al movimiento provincial.

A pesar de que el nivel municipal ha perdido una parte de su poder, ha logrado retener otra buena parte. En esta línea, la creación de regiones implicaría en cierta manera una cesión de poder desde las provincias, puesto que sus catálogos competenciales son similares (además las normas regionales estarían por encima de las ordenanzas provinciales), y también indirectamente desde el nivel municipal. Además de la consolidación de la parroquia rural como nivel de gobierno, el municipio también ha cedido ante lo indígena. Faust et al. (2008) ven a la heterogeneidad regional en lo socioeconómico como un factor estructural que ha influenciado las preferencias de los actores, aumentando el número de actores. La división costa-sierra se habría incrementado con la incursión del movimiento indígena como actor empoderado, debido a su presencia no homogénea y mayoritaria en la sierra. Es así que algunos actores han tenido inclusive doble capacidad de veto, como los grupos indígenas, a través de la bancada de Pachakutik en el congreso y a través de la presión social ejercida por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE).

Las negociaciones en el periodo que se inicia en 2007 tienen otro talante. La consolidación de un sistema con un partido dominante y el control de la representación subnacional, ya sea a nivel provincial, municipal o de parroquia rural, por doble vía –dentro del partido de gobierno y a través de las elecciones–, implica un alineamiento de las preferencias de los grupos dominantes en cada nivel de gobierno a las preferencias de la cúpula partidaria de Alianza País. No es de extrañar por tanto que, si las preferencias a nivel del ejecutivo son hacia una recentralización vestida de descentralización ordenada, las voces en contra hayan sido en este periodo casi nulas.

Una característica final de las negociaciones en cuanto a descentralización fiscal en Ecuador es que no ha habido negociaciones separadas por el petróleo. Como menciona Frank (2001), “los militares centralizaron [en los años 1960] toda la renta petrolera y otros recursos financieros en el concepto de la Caja Única, que permitía concentrar todos los ingresos y gastos en manos del gobierno central”. Las negociaciones por esta renta adicional se han limitado regionalmente con las provincias y cantones productores, evitando así el reparto de estos ingresos al conjunto del país.

C) Resultados

Los gobiernos subnacionales del Ecuador han logrado, a través de sucesivas negociaciones que se inician con el FODESEC de 1990, elevar progresivamente su participación en las rentas del Estado. Los acuerdos FODESEC/FONDEPRO y Ley del 15% muestran la capacidad de los niveles seccionales para mejorar su posición relativa, en un escenario macroeconómico complicado que tuvo su pico de conflictividad a finales de esa década. Con lo negociado en los años 1990, y a falta de mayores resultados positivos en las negociaciones que tuvieron lugar en los años 1999-2001, los gobiernos provinciales y municipales han de todas maneras mostrado superávits en los años 2000-2005 (Chauvin & Pérez, 2007). Sorprende saber que inclusive en tiempos de crisis, los gobiernos seccionales no llegaban a gastar todos sus recursos. En 1998, un promedio del 28% de los ingresos municipales no se gastó, mientras que para los consejos provinciales esta cifra fue de 19% (Albornoz, Armbruster, & Molina, 2001). Esta posición favorable en sus finanzas públicas no ha cambiado con el cambio de sistema y la aprobación del COOTAD.

La composición de estos ingresos muestra por su lado una evolución peculiar. Los dominios tributarios asignados a los niveles subnacionales tan tenido, desde su conformación, una marcada asignación pro-municipalista. Pero luego de esta distribución, que no corresponde al periodo democrático iniciado a finales de los años 1970, ha habido pocos cambios, con ligeras modificaciones a favor de las provincias, y luego, de las regiones (si no llegasen a existir, sus dominios tributarios igual serían ejercidos por otro nivel, presumiblemente el central). No resulta sencillo en esta estructura idear aún más dominios para asignarlos a las parroquias rurales. Una asignación más importante del impuesto a la renta hacia los gobiernos subnacionales, como la que existió a principios de los años 2000, hubiese ampliado los dominios asignados a los niveles seccionales, pero hubiese por otro lado reducido la capacidad redistributiva del estado. A falta de mayores impuestos asignables para las autonomías, se

negoció hacia una participación no solo de los impuestos nacionales, sino también de cualquier otro tipo de rentas, incluyendo la deuda pública y los nuevos contratos petroleros. Los efectos de esta creciente dependencia hacia las transferencias sobrepasan lo puramente fiscal. Debido a la pereza fiscal que ha generado este sistema donde las transferencias intergubernamentales son el componente más importante, se observa la existencia del “*flypaper effect*”: las autoridades subnacionales “tienden a convertirse en funcionarios que, en principio, solo tendrían que rendir cuentas al gobierno central” (López-Cálix & Melo, 2006, p. 156).

En cuanto a la dimensión cualitativa de la descentralización fiscal, ésta se ha visto influenciada por una baja predisposición a asumir más competencias, presente en un sistema desordenado de competencias desde 1997. En los años 2000 se trató de impulsar la transferencia de competencias y con esto asignar mayores responsabilidades de gasto para los gobiernos autónomos, pero el complicado trayecto de transferencia de competencias contaba hasta 13 pasos, entre demanda, negociación, suscripción y traspaso (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2004). También han sido constantes los conflictos con los gremios de salud y educación, combinados con la baja disposición desde los gobiernos autónomos para demandar estas competencias: por ejemplo, el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, expresó en 2001 su negativa para asumir dichas competencias (Ojeda, 2001a), como lo hicieron las autonomías bolivianas en 2005. En 2002, el gobierno central intentó reglamentar la transferencia de la competencia de educación a los municipios; la presión de la Unión de Educadores Ecuatorianos hizo que finalmente suspenda la medida. También en esta dimensión reinó la desconfianza: la AME consideró la decisión del nivel central como una jugada para que los maestros reaccionen y se opongan a la descentralización (Ojeda, 2002). Otro problema ha sido la delimitación imprecisa de competencias y la superposición entre niveles, los consejos provinciales muchas veces proveyendo bienes y servicios a zonas urbanas, y no solo a las rurales (López-Cálix & Melo, 2006).

La baja responsabilidad fiscal ha acompañado a las dos primeras partes del proceso de descentralización fiscal estudiado. Frank (2003) argumenta que el PDM del gobierno de Borja, que requería de contrapartes municipales, dejó una mayoría de gobiernos locales sobreendeudados a mediados de los años 1990, pero que se recurrió al nivel central para cubrir las deudas, demostrándose un riesgo moral en el comportamiento de los gobiernos subnacionales —Ojeda (2004) los llama “rescates encubiertos”. Tal era la debilidad del nivel central que este no buscó luego restituir los valores subrogados en cuanto a deuda subnacional, en contra de lo establecido en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control,

aprobada en 1977 y modificada en 2002 (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 2006). El gobierno de Correa derogó esta norma y estableció el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que junto al COOTAD ordenan las finanzas subnacionales, aunque en este periodo no se plantearon reales necesidades de intervención o ajuste, debido al periodo de bonanza económica que se vio hasta 2014.

Desde un punto de vista institucional, el CNC se ha constituido en la instancia que intenta ordenar el proceso de descentralización fiscal, aunque mucho más enfocado a las competencias. El congreso sigue constituyéndose en todo caso como la instancia donde se negocia el reparto fiscal, con una representación indirecta de los gobiernos autónomos a través de los asambleístas. Estos representantes, quienes hasta el cambio hacia un sistema de partido dominante habían jugado el papel principal en el desarrollo del régimen de descentralización fiscal ecuatoriano, han cedido su rol protagónico al ejecutivo en el último periodo.

TERCERA PARTE

CONCLUSIONES

*“Path dependence has to mean, if it is to mean anything,
that once a country or region has started down a track,
the costs of reversal are very high”*
(Pierson, 2004, p. 20)

VII. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN BOLIVIA Y ECUADOR

Los procesos de descentralización fiscal de Bolivia y Ecuador muestran semejanzas y diferencias que, analizados de manera comparativa, pueden brindar lecciones para entender dinámicas que pueden manifestarse en otros contextos similares. Esta sección clasifica las conclusiones en las mismas categorías utilizadas para el análisis de los casos: factores de cambio, negociaciones y resultados.

7.1. FACTORES DE CAMBIO EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A) La importancia de los sistemas electoral y de partidos

Snyder y Samuels (2004) consideran que la desproporcionalidad (“*malapportionment*”) debe ser considerada como una patología formal de los sistemas políticos de América Latina. Este es un punto en común entre los dos países. Ecuador y Bolivia estaban en la lista de los 10 países con mayor desproporcionalidad en sus cámaras bajas, de una muestra de 78 países (Samuels & Snyder, 2001). Las reformas constitucionales y electorales de 2008-2009 no han cambiado esta desproporcionalidad. Más bien, la reforma de los años 1990 para los diputados uninominales bolivianos volvió algo más clientelar la postura de estos nuevos diputados; en esa línea van los cambios en la división de las provincias de Pichincha y Guayas, más la distritación hecha al interior de lo que restó de ellas. Son movimientos que van en contra de la distritación única (una única circunscripción nacional), la única que tiene una desproporcionalidad igual a cero. En el caso boliviano, existen propuestas para des-departamentalizar la cámara de diputados,

por lo menos en su mitad plurinominal¹¹¹. También hay propuestas de nueva distritación en Ecuador, donde se considera que el diputado provincial “fomenta lógicas rentistas y clientelares (...) a cambio de apoyo en el Legislativo” (Hurtado, 2007, p. 287); sin embargo, éstas provienen de círculos académicos. A nivel político, no existe un debate sobre una redistribución radical, ni desde el centro ni desde las provincias o departamentos.

La existencia de un senado en Bolivia y no en Ecuador es una gran diferencia entre ambos casos. Ecuador es, junto a Perú y Venezuela, uno de los tres países sudamericanos sin senado. Por su lado, la cámara alta de Bolivia es una de las tres cámaras –junto a Argentina y Brasil– con mayor desproporcionalidad. Para Stepan (2004b), el sentido del senado es el gran compromiso histórico entre grandes y pequeños estados y, en principio, no debería tener sentido el tener un senado en un estado unitario. Pero, aunque a diferencia de los estados federales el senado boliviano no es una representación departamental, su rol es significativo, puesto que es “precisamente el canal privilegiado de enlace nacional con los departamentos” (Ayo, 2010a, p. 45). Cuando el poder ejecutivo pierde el control mayoritario, “el senado obstaculiza pero ya no con orientación partidaria sino desde los departamentos”¹¹². Como estados de origen unitario, Bolivia y Ecuador poseen cámaras no territoriales y por eso tampoco es incorrecto que los municipios no estén representados directamente en el poder legislativo en ninguno de los dos casos¹¹³.

La desproporcionalidad de la representación, que juega en contra de las regiones más fuertes, impide la asimetría en la redistribución o en la asignación de responsabilidades. Un doble veto (diputados y senado) hace aún más simétrico el reparto. Para que ambas características se cumplan, es necesario de todas maneras que la negociación esté siendo dirigida por el congreso, es decir, incluye la necesidad de un poder ejecutivo débil. En esta línea, hay que afinar la proposición de Enikolopov y Zhuravskaya (2007, p. 2276), quienes creen que partidos políticos fuertes llevan a sistemas políticos excesivamente centralizados cuando hay ausencia de descentralización fiscal, y que la descentralización fiscal lleva a un regionalismo excesivo en la ausencia de partidos políticos nacionales fuertes. En los casos estudiados, la desproporcionalidad presente en las cámaras efectivamente ha impedido que el resultado sea diferencialmente favorable a las grandes regiones. Aunque se observa a lo largo de ambos

¹¹¹ Entrevista a Iván Finot.

¹¹² Carlos Böhr, citado en Ayo (2010a, n. 46).

¹¹³ Entrevista a Franz Barrios.

procesos una mayor descentralización fiscal, se ha conservado una tendencia a la simetría, inclusive en la ausencia de un poder ejecutivo/una coalición fuerte.

Otro factor electoral que pudo haber tenido influencia sobre la descentralización fiscal han sido las elecciones intermedias, en el caso de Ecuador. Jones¹¹⁴ cree que éstas tienen efectos negativos, puesto que están ligadas a la distribución de beneficios selectivos por parte del presidente con el fin de obtener mayor apoyo en las mismas. Sin embargo, hay que considerar que esta regla iba en combinación con la imposibilidad de reelección y sobre todo con facultades que tenían los legisladores para modificar los presupuestos. Esto posibilitó en su momento la asignación de presupuestos específicos para ciertas regiones. Las tres reglas mencionadas terminaron siendo reformadas. La pelea contra las preasignaciones regionalizadas ligadas a estos factores no ha sido corta: ha sido enfocada desde la escasez presupuestaria que fue parte de la crisis de 1999, para luego consolidarse con la política de Alianza País y el COOTAD, 11 años después.

Por el lado de los partidos, a pesar de que el nivel de nacionalización de los partidos ha sido bajo, no se contaba al principio de los procesos de descentralización fiscal con fuerzas regionales. Los impulsos de descentralización han venido desde los mismos partidos nacionales (aunque de baja nacionalización). Eaton (2007) sostiene por ejemplo que en Ecuador el PSC, al cual las elites de Guayaquil han favorecido tradicionalmente, ha sido en esencia un partido regional. En Bolivia, las élites cruceñas estaban más dispersas y podían contar con distintas opciones de carácter nacional (ADN, MIR, MNR). La descentralización se daba al interior de los partidos, dependiendo de los pesos y fortalezas de sus corrientes centralistas y descentralizadoras. Ni los cambios en las legislaciones que abrieron camino a las agrupaciones ciudadanas ni los cambios en los sistemas de partidos, al volverse estos en sistemas de partidos dominantes, cambiaron hasta ahora esta lógica. Tanto en Alianza País como en el MAS prevalece una visión más centralista y la descentralización debe partir del interior de los mismos. El sistema de partidos no estaría fallando, por lo tanto, sino que se ha ido adaptando. Ayo¹¹⁵ considera que éste convive con un sistema de formas de representación paralela, en red, al interior de las fuerzas dominantes. Recientemente, Anria y Cyr (2016) han estudiado como el MAS mantiene vigente el compromiso de sus componentes y la coalición de gobierno, que poco tiene que ver con una estructura de corte territorial.

¹¹⁴ Citado en Mejía-Acosta (2002).

¹¹⁵ Entrevista a Diego Ayo.

Sin embargo, un factor que deberá ser analizado con más atención a futuro es cómo evolucionará el sistema de partidos una vez superado el sistema de partido dominante que prevalece en ambos países. Actualmente, se va notando cierta “desnacionalización de la política” (Mantilla, 2015) en las grandes ciudades, una separación entre los resultados del partido dominante a nivel nacional y su pérdida de control de los centros urbanos, en ambos países. Pero no hay, al parecer, una aparición de partidos regionales que podría haber sido una consecuencia de los nuevos modelos de descentralización. Existen más bien intentos de recomposición de agrupaciones con alcance nacional, que podrían estar superando una primera fase de “atrincheramiento” de la oposición en ciertos gobiernos subnacionales, que en su mayor parte se efectuó a través de agrupaciones ciudadanas y ya no bajo las siglas de los antiguos partidos políticos. Por ejemplo, la agrupación ciudadana los Verdes de Santa Cruz ha pasado a ser el partido Movimiento Demócrata Social desde 2015 (apodándose desde entonces como “los demócratas”) y ya controlan gobiernos subnacionales fuera de su feudo cruceño.

B) Intereses electorales y factores ideológicos

Falleti (2010) menciona que cuando el presidente argentino Alfonsín accedió a las demandas de los gobernadores provinciales para redistribuir los impuestos, él ya había perdido las elecciones de medio término y no pensaba ganar las siguientes elecciones nacionales; con esta descentralización estaba en realidad garantizando ingresos para los gobernadores de su partido. Como menciona Eaton (2004a), en este caso y en otros los políticos muestran altas “tasas de descuento” (cortoplacismo), lo cual los lleva a minimizar las consecuencias a largo plazo de los cambios institucionales. Estudiando los procesos de descentralización en un horizonte mayor a 25 años, se puede decir que la utilización de la descentralización fiscal como estrategia electoral tiene en efecto consecuencias que van más allá de un cálculo cortoplacista, algo que ya había sido confirmado por la tesis de O’Neill (2005). Los partidos tradicionales han conservado cierto poder a nivel local, aprovechando las reformas hechas en los años noventa, desarrollando estrategias de cantonización o diluyendo su identidad tradicional en nuevas agrupaciones, como el PSC con el Movimiento Madera de Guerrero en Guayaquil (Freidenberg, 2015).

Es válido notar que los cambios de régimen que se dieron en 2008-2009 no han revertido las decisiones sobre descentralización que terminaron privilegiando a los antiguos partidos

tradicionales y ahora opositores. Finot¹¹⁶ considera (para el caso boliviano) que justamente por razones electorales y para evitar tener conflictos regionales, se ha preferido mantener ciertos privilegios. En cambio, se ha optado por otras vías institucionales (ver sección 7.3) para hacer presión sobre estos grupos. Esto demuestra un cierto carácter de irreversibilidad de las reformas efectuadas en los años 1990, lo cual, si bien podría ser posible, tendría un costo político muy alto.

Desde otra perspectiva, las sucesivas opciones escogidas a la hora de construir el régimen de descentralización fiscal pueden mostrar cierta relación con lo electoral, ya anotada por la teoría. Para Weingast (2009), las elecciones en presencia de dependencia fiscal y oportunismo se transforman en una manera de ejercer control político, más que una expresión de ciudadanía, mientras que la independencia fiscal de los gobiernos locales ayuda a mitigar este efecto perverso. En esta línea, el uso de las transferencias para premiar o castigar a ciertas administraciones opositoras subnacionales estaría funcionando como un mensaje para el electorado. Cuando Evo Morales dice que no va a trabajar con ciertos municipios (en otras palabras, no va a direccionar recursos discrecionales hacia ellos –por ello es importante para los gobiernos subnacionales que la mayor parte de las transferencias estén dentro de una fórmula de asignación y sean distribuidas de manera automática–), está de hecho hablando al electorado de dicha jurisdicción sobre las consecuencias de su votación, de acuerdo a la idea de “trágico esplendor” de Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast (2007).

Por otro lado, los resultados electorales que se dieron a lo largo de ambos procesos han sin duda influenciado sobre la configuración y cambios en los regímenes de descentralización fiscal. Cuando los partidos políticos han dirigido nuevos gobiernos con mayorías claras y mostraron fortaleza, se han dado mejores condiciones para las reformas descentralizadoras (ID en 1990 o el MNR en 1994). Sin embargo, cuando los resultados han sido menos claros y las coaliciones menos fuertes, también se han dado reformas descentralizadoras (asignación de recursos HIPC-II o Ley del 15%). Es más, gobiernos más fuertes como el MAS o Alianza País también han mostrado fortaleza, pero no para descentralizar sino para reformular los procesos de acuerdo a sus intereses e ideología, no hacia atrás sino hacia un lado. Es decir, no es condición suficiente ser gobierno para poder generar cambios en el proceso de descentralización fiscal; con coaliciones débiles y vetos presidenciales superables, las fuerzas

¹¹⁶ Entrevista a Iván Finot.

de oposición, con los apoyos necesarios en el órgano legislativo, también gestionarán cambios descentralizadores.

Se ha mencionado un factor ideológico que ha sido trascendental para el cambio de dirección en los procesos de descentralización fiscal. Ante los actuales regímenes de Ecuador y Bolivia, movidos por una “doble racionalidad” –entendida como los objetivos de superación del neoliberalismo y la concreción de la formación estatal y nacional–, la descentralización solo promovería la fragmentación del territorio y la pérdida de soberanía (Burbano, 2015): la solución es la recentralización, independientemente del color político de las autoridades subnacionales. Desde el punto de vista fiscal, no puede ser de otra manera: el viraje hacia la recentralización ha sido hecha bajo factores “ideados”, debido a la cercana asociación entre descentralización y liberalización. Es decir, los actores que entraron en 2006-2007 a revisar las reformas de mercado lógicamente también revisaron los procesos de descentralización. Si bien esto sirve, como menciona Eaton (2013), a la hora de entender los procesos de recentralización, queda la duda de si un nuevo viraje futuro hacia una derecha liberal volverá a reforzar el proceso de descentralización. En los distintos cambios en los procesos de descentralización fiscal, no hay una línea clara de qué tendencia ideológica es más favorable o no a los cambios. Los intereses en descentralización superan cualquier línea política.

C) Factores económicos

En línea con lo planteado por O'Neill (2005), hay que descartar las crisis fiscales como factor explicativo de la descentralización, tanto en Bolivia como en Ecuador. Eso sí, en los momentos de generación de nuevos recursos la reacción de los intereses subnacionales ha sido rápida. Sin embargo, esto solo ha ocurrido en Bolivia, donde sí se dieron oportunidades para la asignación de nuevos recursos (HIPC-II, IDH) en los últimos 15 años. En cambio en Ecuador, las bases impositivas más importantes ya han sido asignadas y los cambios en el régimen se han centrado más que todo en la asignación de lo ya existente desde el ordenamiento tributario (incluyendo el petrolero) de los años 1970. Es cierto que en ambos países, los regímenes de izquierda que gobiernan desde 2006-2007 han ido aumentando la presión fiscal, incluyendo la creación de nuevos impuestos, pero estos tienen una importancia marginal en términos de recaudación, y en realidad han ido distorsionando los sistemas de coparticipación que han heredado de gobiernos precedentes (Bolivia) o que ellos mismos han creado (Ecuador).

Si la influencia de los cambios económicos sobre las preferencias de los actores ha sido baja de manera coyuntural, de manera estructural el peso y el crecimiento económico de algunas

regiones ha sido un factor trascendental para entender la postura de ciertas regiones a largo plazo. Como menciona Eaton (2011), ningún otro país de América Latina muestra una mayor disyunción regional que Bolivia y Ecuador en términos de poder económico ejercido por las segundas metrópolis, Santa Cruz y Guayaquil respectivamente. En la mayor parte del resto de países, las capitales agrupan tanto el poder político como el económico, llámese Buenos Aires, Santiago, Montevideo, Caracas, Lima o Ciudad de México. Desde esta configuración geoeconómica particular, Eaton sostiene que Santa Cruz y Guayaquil reclaman, en su condición de sedes de las actividades productivas más importantes de cada país, una mayor parte de los ingresos fiscales.

La demanda de estas regiones ha tendido a pujar más por la asignación basada en hechos generadores ocurridos en sus jurisdicciones. En general, tanto Santa Cruz como Guayas han demandado la asignación parcial de bases tributarias en momentos de crisis política, haciendo cálculos *grosso modo* de sus balanzas fiscales regionales, positivas por el tamaño de sus economías. En el caso de Ecuador, hubo un intento exitoso, reflejado en el periodo de asignación del impuesto a la renta a las regiones, impuesto que no existe en Bolivia, pero esta asignación terminó revirtiéndose. Por lo demás, el peso político de estas regiones no es suficiente para reformar con mayor profundidad los regímenes de descentralización fiscal a su favor. Hay que recalcar que no son sistemas asimétricos los que buscan, sino que intentan, periódicamente, sacar más provecho de sus bases tributarias, entendiendo que, para no contar con el veto de otras regiones, con mecanismos de compensación horizontal podrán generar algún tipo de solidaridad horizontal entre regiones. Ante ellas, juegan en contra la fortaleza que pueda tener el nivel central de gobierno y el peso (mayoritario) del resto de las regiones. Como resultado, la devolución desde el nivel central hacia los niveles subnacionales se ha basado más en transferencias en las cuales se privilegian ciertos factores de reparto, como el poblacional, para compensar de cierta manera a estas regiones, que justamente son las más pobladas conjuntamente con las capitales. Esto, a sabiendas que el peso poblacional no es un reflejo ideal del peso económico, y que en combinación con otro tipo de factores, se sigue restando a las regiones más ricas para generar esquemas de equilibrio o de redistribución con el resto de las regiones de cada país.

D) Cambios estructurales

La estructura del estado condiciona las posibilidades y condiciones para la renegociación fiscal intergubernamental. Es relevante en este enfoque la importancia causal de las condiciones

iniciales, que pueden observarse incluso antes del inicio de la secuencia que ha sido estudiada (Mahoney & Schensul, 2006). En este caso, el origen unitario de ambos casos es una precondición que ha moldeado las secuencias de descentralización que se observan desde los años 1980. Por ejemplo, en los primeros momentos del estado unitario no existían condiciones de competencia tributaria subnacional, puesto que el poder tributario inicial de las regiones era nulo. En cambio, los estados federales han pasado más bien por periodos de homogeneización de impuestos del nivel intermedio e incluso centralización, partiendo de un poder tributario más regional en sus inicios.

Este unitarismo insostenible vio la necesidad de descentralizarse y para ello, en ambos casos, se privilegió primero la opción local, lo cual ha moldeado el desarrollo posterior de los procesos de descentralización fiscal en ambos casos. El conflicto regional es de larga data: en la Constitución de 1835 de Ecuador, se disuelve el “federalismo de facto”, al ser suprimidos los departamentos; en Bolivia se tiene la “guerra federal” de 1898. Como menciona Carrión para Ecuador, pero es también válido para Bolivia, “el unitarismo se constituye, paradójicamente, sobre la base de una atomización de la división político administrativa nacional” (1997, p. 226). A nivel intermedio, no ha sido muy difícil en Ecuador crear nuevas provincias, dos entre los años 1980 y 1990 (Sucumbíos y Orellana en la región amazónica), y dos más creadas por el presidente Correa. En Bolivia, las discusiones sobre la creación de un décimo departamento durante el proceso constituyente de 2007-2008 no llegaron a un resultado concreto. Pero fiscalmente se ha descentralizado el departamento más rico del país, Tarija, creando la región del Chaco, la cual tiene su propio gobierno y representación directa en el CNA.

A nivel local, en Ecuador la ley del régimen municipal en los años 1980 pedía por lo menos 50.000 habitantes para un nuevo municipio, pero 8 de las 20 provincias no necesitaban cumplir con este requisito por excepciones de la misma ley y había “una fuerte presión de muchas parroquias por cantonizarse” (Rosales, Puebla, & Velasco, 1988). La LPP en Bolivia requería 5.000 habitantes para la creación de municipios, pero la misma ley creó municipios que tenían inclusive menos de 1.000 habitantes. En Ecuador jamás se usó la opción de suprimir cantones, a pesar de que la ley lo permitía, y en Bolivia tampoco hubo fusiones de municipios. Para Frank, con la fragmentación, sobre todo a nivel local, pero también existente a nivel provincial en Ecuador, “se ha reducido las posibilidades para una prestación de servicios con economía de escala, afectando negativamente la eficiencia. [...] También ha disminuido su capacidad técnica, por un lado, y financiera por otro” (Frank, 2003, p. 403). Es además cuestionable la capacidad de los nuevos niveles de gobierno que se crearon o consolidaron en la última década

(autonomías indígenas y regionales en Bolivia, juntas parroquiales en Ecuador), con un recorrido mucho menor a los niveles de gobierno históricos, el local y el intermedio.

El fracaso del proceso de conformación de regiones en Ecuador va por lo tanto en contra la dispersión de la fuerza subnacional que favorecería al poder del nivel central, e impide una fragmentación adicional de los regímenes de descentralización fiscal presentes. La aparición de nuevos niveles de gobierno ha promovido, por otro lado, que los nuevos órganos de coordinación intergubernamental creados en los gobiernos del MAS y Alianza País abandonen el concepto de modelo tri-territorial, que ha sido la norma para las negociaciones de descentralización fiscal hasta 2009-2010.

La fragmentación del sistema de partidos es la otra cara de la fragmentación territorial, puesto reduce la capacidad de negociación de las entidades locales a través de sus representantes. La ley de agrupaciones ciudadanas equivale a una fragmentación de la negociación fiscal: no es lo mismo negociar con muchos gobiernos subnacionales, dirigidos por pocos partidos, que negociar con muchos gobiernos subnacionales con muchos partidos o agrupaciones, cada uno con intereses particulares.

La segunda variable de la estructura estatal multinivel que también ha mostrado significativo sobre las negociaciones y procesos de descentralización fiscal es la simetría. Tanzi (2002) sugiere que las preferencias por la simetría entre regiones o entre gobiernos locales, o por la equidad en términos globales, pueden influenciar en los niveles de centralización de los recursos y la canalización de la redistribución a través del gobierno nacional. En los procesos estudiados, la preferencia por la simetría interregional se muestra de distintas maneras: (i) por el lado de los ingresos, preferencia por factores de distribución por población (cada región recibe de acuerdo a su peso poblacional), combinado con otros factores¹¹⁷, o por partes iguales en Bolivia (cada región recibe un mismo importe, en una versión paradójica de la simetría interregional); (ii) por el lado de los gastos, está el triunfo final de un proceso de devolución de competencias ordenado en el Ecuador, luego del fallido modelo “a la carta” por el cual se optó en los años 1990; en Bolivia, desde un principio se optó por dar las mismas responsabilidades a todos los gobiernos subnacionales de cada nivel; en ambos casos, esta opción ha sido constitucionalizada.

¹¹⁷ Según el modelo de reparto del COOTAD vigente para 2015, la suma de los factores de población y necesidades básicas insatisfechas para el segundo componente de las transferencias hacia gobiernos subnacionales, pesa entre un 48% a un 55% en el total, según el nivel de gobierno.

Para imponer esta visión, ha habido una continua lucha entre las voces en contra el “uniformismo” (Carrión, 1997) y aquellas en contra del regionalismo, debate en el cual se ha llegado a hablar de secesionismo. En 1988, Carlos Dabdoub (1988), presidente en ese entonces del CPSC, fue muy optimista cuando dijo que el momento en el cual la descentralización era sinónimo de rebelión, chauvinismo local o separatismo había pasado. Los mismos denominativos han sido utilizados en los procesos constituyentes de 2007-2008 para pelear contra propuestas que buscaban romper la simetría de los modelos fiscales (preferencia que por otro lado no es exclusiva del nivel central, como se ve en la sección 7.2).

Una explicación más técnica de las preferencias por la simetría es presentada por Faust y Harbers (2012): a medida que la jurisdicción de un gobierno se ensancha (demográficamente), la provisión de servicios públicos se torna más eficiente, por lo tanto es de esperar que los gobiernos apoyados por una porción más grande del electorado sean también los más interesados en demandar nuevas competencias. Esto sería válido para los gobiernos metropolitanos más importantes, y no tanto así por los niveles intermedios, más preocupados por redistribuir la renta que por proveer servicios debido a su composición más heterogénea entre lo urbano y rural. A futuro entonces, la presión por nuevos mecanismos de reparto fiscal vendría desde las regiones metropolitanas. Si bien es cierto que Quito tiene un estatus diferente como distrito metropolitano, ni La Paz, ni Guayaquil o Santa Cruz terminan de diferenciarse como grandes urbes del resto de jurisdicciones locales; a futuro esto sí podría significar nuevas formas de presión por la asimetría, no desde las regiones sino desde estas grandes ciudades. Si bien el catálogo competencial es fijo por ahora, el cómo se hace el costeo competencial y ajustes de escaños con menor desproporcionalidad por el crecimiento de las ciudades podrían inclinar la balanza hacia una mayor o menor asignación de recursos hacia estas urbes.

En cuanto al factor de subordinación, el origen unitario de ambos países y sus conflictos regionales han propiciado una ya larga historia de autonomía municipal, reforzada por las decisiones tomadas desde los años 1980, siempre más propicias para el nivel local que para el intermedio. El progresivo empoderamiento del nivel local desemboca en que el control de las provincias y departamentos sobre los municipios simplemente ya no es posible, como por tanto tampoco es posible que los estados pasen hacia un modelo híbrido similar al federal. Es más, el peso del municipalismo no solo se muestra en su definitivo “desencapsulamiento” (Barrios, 2002), sino en su influencia sobre ciertas dimensiones de la representatividad, también otro factor estructural. Esto se dio temporalmente en Bolivia, cuando los municipios escogían representantes en los consejos departamentales, y se sigue dando en Ecuador, donde los

municipios eligen a quienes conforman los consejos provinciales, y así indirectamente a cómo pueden conformarse las regiones. Además, los niveles tradicionales (intermedio y local) han logrado contener los intentos, desde el nivel central, de dar plena equipotencia a los nuevos niveles de gobierno. Por ejemplo, en Bolivia se creó el nivel regional, pero este carece de facultad legislativa, que sí la tiene el nivel departamental. De manera similar, las parroquias rurales ecuatorianas emiten norma inferior en rango a las ordenanzas municipales. De todas maneras, queda pendiente el análisis de si la facultad o no de legislar es igual de importante que el principio de competencia. Mientras se respete el campo competencial de cada nivel, el lugar de la norma subnacional dentro la jerarquía normativa de cada país no parece ser tan trascendente.

Otra dimensión de representatividad, además de los “enquistamientos” entre niveles, es el de los pesos de cada nivel dentro de los órganos de coordinación intergubernamental. Si hay algo que generan las reformas estructurales de 2008-2009 es nuevos órganos de coordinación intergubernamental, por ahora con más institucionalidad potencial que concreta. Hasta entonces, los gobiernos centrales lidiaron directamente con los niveles subnacionales sin un marco institucional pensado para las relaciones intergubernamentales, por lo que el congreso nacional asumía típicamente ese rol, a pesar de que sus representaciones territoriales tenían y siguen teniendo poca correspondencia con la estructura multinivel de ambos estados. Con la constitución del CNC en Ecuador y el CNA en Bolivia, se ha dado la oportunidad de configurar los pesos de cada nivel dentro de estas instancias. Las conformaciones definidas muestran en ambos casos el fin de la tri-territorialidad, con regiones, distritos metropolitanos y parroquias rurales representadas en el CNC y autonomías indígenas y regionales en el CNA, aunque ambas instancias difieren en tamaño y pesos de cada nivel de gobierno.

El presidencialismo, como componente de la forma de estado, ha sido relevante para ambos procesos de descentralización fiscal. En distintas ocasiones, se ha mostrado que los presidentes han tenido que aplicar tanto su poder de veto como de emisión de decretos para contrarrestar las decisiones que emanaban de poderes legislativos sobre los cuales no tenían control. Un presidencialismo débil abre las puertas a una descentralización fiscal manejada por la oposición, un presidencialismo fuerte puede controlar el proceso, ya sea para una mayor descentralización o para una menor: para conocer la dirección de la reforma entran en juego la estructura del partido gobernante y la estrategia de descentralización que aplica.

Para que todos estos factores estructurales hayan tenido sitio, el uso de las reformas constitucionales ha sido intensivo (y no solo para cambiar la estructura sino también para anclar ciertas decisiones no ligadas a lo estructural, como el 15% de asignación a gobiernos subnacionales en la Constitución ecuatoriana de 1996 o el 11% de regalías a departamentos en la Constitución boliviana de 2009). Justamente son Ecuador, Bolivia –además de Venezuela– los países que más frecuentemente han cambiado sus constituciones desde su independencia (20, 16 y 26 reformas respectivamente)¹¹⁸.

En los años 1990 tal vez se prefirió la reforma parcial de las constituciones porque su costo político era menor (Negretto, 2012), acorde con la debilidad estructural de los partidos y la necesidad de alianzas. Con una fuerza política mucho más amplia, fue entonces posible a finales de la década de los 2000 un remplazo completo de las constituciones vigentes. Además, en los años 1990 no había referendos como paso procedimental para la aprobación de constituciones; una vez introducida este requerimiento no era necesario un pacto político sino una victoria en las urnas para confirmar la reforma constitucional. Para algunos analistas, el nivel de complejidad e inclusive de interpretabilidad de las constituciones actuales hace difícil el manejo de los procesos de descentralización. En el caso boliviano, Galindo cree que es “difícil operar este modelo autonómico (...) que más temprano que tarde, nos llevará a una reforma constitucional, que cambie este enfoque” (2015). Para Barrios-Suvelza, “la constitución es una bomba de tiempo”¹¹⁹ y la estabilidad del modelo está lejos de ser alcanzada. Los procesos de descentralización fiscal, en estados que acaban de tener recientes cambios que los alejan del modelo unitario clásico, aún buscan la estructura ideal que garantice su estabilidad a largo plazo.

7.2. ESCENARIOS DE NEGOCIACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Como mencionan Garman, Haggard y Willis (2001), los problemas ocultos de la descentralización fiscal no son simplemente el resultado de mecanismos de diseño deficientes; hay que también buscar en la negociación estratégica entre niveles de gobierno, negociación que está enraizada en las especificidades del sistema político. En la misma línea, González (2016) menciona que la literatura académica ha puesto énfasis en la importancia de las instituciones –presidencialismo, reglas electorales, sobrerrepresentación– para los cambios en

¹¹⁸ Negretto, citado en Mejía et al. (2009).

¹¹⁹ Entrevista a Franz Barrios.

la redistribución interregional sin dar suficiente importancia a los conflictos políticos, o coaliciones —en otras palabras, las modalidades de negociación— que se combinan con las preferencias de los distintos actores. Estos últimos factores son más importantes en países en desarrollo donde la desigualdad interregional es mayor, las instituciones menos estables y los sistemas de partidos más débiles.

En ambos procesos, la descentralización política, con la elección de autoridades locales (ya existente en Ecuador desde antes del inicio del periodo democrático pero que recién se consolidó en Bolivia en 1994) y regionales (liberando a autoridades provinciales y departamentales de la dependencia con relación al poder ejecutivo nacional) hizo que existan nuevos representantes de los intereses subnacionales, pero también generó la necesidad de coordinación entre los nuevos gobernantes electos. Esto confirma la evolución que Falleti llama un efecto de política “trinquete” (*“policy ratchet effect”*): la reforma de una política, la descentralización, crea la configuración de la política, la coordinación intergubernamental¹²⁰; y no solo recrea las formas de negociación, sino que el efecto ha terminado además readecuando las estructuras del Estado.

Se puede diferenciar cuatro ciclos de negociación en ambos casos:

1. Un primer ciclo donde las negociaciones estaban más bien desequilibradas, en el sentido que el peso mayor a nivel subnacional lo tenían los municipios, y se realizaban al interior de los partidos dominantes y en el congreso. En este ciclo se generan las principales reformas de los años 1990-2001.
2. Un segundo ciclo con negociaciones más equilibradas entre niveles, con un rol más protagónico del nivel intermedio, realizadas más bien en coyunturas de sistemas de partidos en crisis, con menos discusión intrapartidaria y más interpartidaria y de lealtades territoriales. Los resultados de estas negociaciones son sin embargo menos fructíferos en Ecuador que en Bolivia, donde la Ley 3058 y el reparto del IDH en 2005 son el principal hito. Hasta entonces, los actores principales han actuado, según la clasificación de Mahoney y Thelen (2010), parasitaria u oportunistamente, aprovechando la institucionalidad presente.
3. Un tercer ciclo corto y preciso, con partidos dominantes (actores subversivos) y mayor poder del nivel central, alta coordinación intrapartidaria, que utiliza el marco

¹²⁰ E. Huber y J. Stephens, citados en Falleti (2010, p. 55).

institucional en vigencia para ajustar los procesos de descentralización fiscal, pero sobre todo para crear un nuevo marco de negociaciones a futuro (LMAD, COOTAD), conforme a los nuevos modelos de estado decididos en los procesos constituyentes de 2007-2008.

4. Un cuarto ciclo con un nuevo modelo de negociaciones que intentan ser institucionalizadas. Este ciclo se caracteriza por: (i) la existencia de entes de coordinación intergubernamental específicos, CNC, CNA, que aún no han sido puestos totalmente a prueba, puesto que se sigue hasta 2016 en un contexto de partidos dominantes, MAS y Alianza País y de disciplina partidaria multinivel; (ii) la creación de nuevos niveles de gobierno, como contrapeso a los dos niveles, intermedio y local, tradicionales.

Viendo en el largo plazo las distintas dinámicas de negociación, la afirmación de Dickovick (2011a) de que los incrementos en los ingresos subnacionales ocurrieron cuando el poder ejecutivo nacional tenía pobres perspectivas partidarias, es solo parcialmente verdadera. ¿Por qué prospera una secreta LPP y no prosperan la Ley de Descentralización de Durán Ballén, ampliamente participativa y consultiva, o el proyecto de descentralización boliviano de 1993? En un sistema de partidos aún ordenado, la fuerza o no del poder ejecutivo es determinante para poder imponer su ley, ya sea promoviendo o bloqueando una mayor descentralización fiscal.

Cuando Carrión (2007) reclama en su momento la necesidad de un centro fuerte, como filtro de procesos y colchón ante la globalización, está también denunciando el caos del sistema de partidos que reforzó las fuerzas centrípetas a nivel subnacional. Pero algo que diferencia a los partidos de gobierno del último ciclo es su carácter mucho más centralista. Cuando el MAS recorta los recursos de IDH a todo nivel, no recibe protestas de sus propios gobernadores y alcaldes. Como nunca, las fuerzas partidarias son más fuertes que las lealtades territoriales.

Además de la fortaleza partidaria, juegan en contra de lo territorial dos fuerzas: las contradicciones entre niveles y las contradicciones intra-niveles. Las decisiones estructurales que separan definitivamente lo provincial/departamental de lo local solidifican la posibilidad de una disputa entre ambos intereses, inclusive cuando ambos niveles de gobierno están controlados por un mismo partido (por ejemplo, el PSC en 1999-2000). Cuando ambos luchan por las mismas fuentes de ingresos y competencias, en una estructura de pocos dominios

tributarios relevantes y bases tributarias heterogéneamente repartidas, el resultado es el incremento de la dependencia hacia las transferencias.

Esta escasa homogeneidad económica explica también la preferencia por la simetría en el reparto de los recursos, preferencia que no viene solo del nivel central. Cuando las diferencias en pobreza entre las zonas urbanas y rurales dentro de cada región (costa, sierra, oriente) son mayores que las diferencias entre regiones (The World Bank, 2009), los municipios grandes no solo deben batirse contra los intereses de otro nivel de gobierno, sino también con los intereses de los municipios más pobres. Los conflictos en los asociativismos de ambos países (Guayaquil y Quito contra el resto; las capitales de departamento representadas en la AMB boliviana contra el resto de municipios) se forman porque los puntos de partida son realidades distintas.

A nivel intermedio las contradicciones son similares. En Bolivia, con una fuerza regional más fuerte y menos bipolar que Ecuador, aunque los departamentos están prohibidos de asociarse, gran parte de los conflictos políticos de los últimos 10 años se han centrado en cómo impedir que la oposición controle este nivel de gobierno. En Ecuador, los gobiernos subnacionales controlados por la oposición tienen más reparos contra el poder de Guayaquil y la concepción bi-centralista de estado. Esto ha limitado el éxito de la lucha contra la recentralización (Eaton, 2014). En ambos casos, se acabó llegando a modelos simétricos de competencias y financiamiento. Si no es posible para el nivel intermedio generar asimetría, que beneficia más a las regiones más desarrolladas, los gobernadores de las provincias/departamentos ricos preferirán de todas maneras una descentralización fiscal igualitaria a no tener descentralización fiscal. El debate se centra entonces en saber cómo se define la igualdad: a las nociones de división a partes iguales y de división en términos per cápita, se han agregado distintos factores de distribución a lo largo de los procesos (más elaborados en Ecuador que en Bolivia) para compensar a uno u otro territorio.

Dos factores que diferencian a Bolivia de Ecuador, en términos de complejidad de las negociaciones, son los roles del senado y del Tribunal Constitucional. El senado boliviano implica la existencia de un nivel de veto adicional y una forma de acuerdos distinto, con más resultados a partes iguales, en términos de redistribución, que en Ecuador. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional juega un rol en el régimen fiscal cada vez más importante, debido a la equipotencia legislativa derivada de nuevo modelo de Estado, donde la ley subnacional tiene igual jerarquía que la ley del nivel central. Los recursos de inconstitucionalidad contra la

LMAD de 2011 por parte de opositores regionalistas, o contra la reforma impositiva del municipio de La Paz de 2016 por parte del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, hacen del Tribunal Constitucional un nivel adicional con el cual hay que contar en el análisis de las negociaciones y conflictos en cuanto a descentralización fiscal. Finalmente, es evidente también el poder de veto de sectores como educación y salud en ambos países, también opuestas a las asimetrías que podría generar la descentralización de sus sectores. Esto muestra la importancia de otro tipo de actores, no territoriales, sobre todo si su tamaño es grande (en términos de recursos humanos y presupuestarios) y cuentan con capacidad para bloquear acuerdos intergubernamentales por fuera de los mecanismos institucionales de negociación.

Una última cuestión en cuanto a negociaciones fiscales intergubernamentales es saber si su dinámica ha sido distinta en periodos de expansión o de contracción fiscal. Para algunos, “los municipios han estado bien organizados [cuando] no había plata, había que organizarse. [Mientras que] en periodos de bonanza, no es necesario organizarse, ya que pelean por transferencias entre ellos”¹²¹. Es decir, hay mayor coordinación a nivel subnacional cuando la situación no es favorable. Sin embargo, para otros, “el diálogo [productivo de 2005] falla porque ya no había plata. Los diálogos fracasan porque no hay dinero de por medio”¹²². En Ecuador, las presiones en tiempo de crisis (1999-2000) desaparecieron apenas las cuentas fiscales mostraron mejores resultados. Sin embargo, cuenta con una mayor tradición de negociación de recursos ya existentes (mientras que en Bolivia el éxito está junto a las nuevas fuentes) y la incorporación de más factores de reparto. Como se ha mencionado anteriormente, las variables económicas no serían tan importantes como las políticas; ha habido presión territorial tanto en periodos de crisis como de bonanza. Procesos como el actual Pacto Fiscal dependerían por lo tanto más de cómo están correlacionadas las fuerzas políticas que del ciclo económico en el cual se desarrollan los mismos.

¹²¹ Entrevista a Diego Ayo.

¹²² Entrevista a Vladimir Ameller.

7.3. RESULTADOS Y CAMBIOS EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A) Cambios fiscales

La historia moderna de la descentralización fiscal, en Bolivia y Ecuador, está ligada a la puja por las bases tributarias. Estas bases están distribuidas en los territorios de manera no homogénea: realidades cada vez más urbanas contra áreas rurales y dos o tres grandes metrópolis en pocas regiones contra poblaciones de menor tamaño en el resto del país.

Una primera fase de descentralización de las bases tributarias correspondió a los impuestos que en teoría tienen mejor correspondencia con el nivel municipal (puesto que este es el nivel de gobierno que se privilegió primero en ambos procesos de descentralización), incluyendo sobre todo los dominios sobre bienes inmuebles y vehículos. A partir de este momento, la puja por las bases tributarias se volvió menos precisa, puesto que las demandas desde los niveles subnacionales combinaron presiones por impuestos directos específicos (impuesto a la renta en Ecuador, propuestas para la departamentalización del RC-IVA en Bolivia) con propuestas de coparticipación de ingresos tributarios, es decir, de aumento de los ingresos incluidos en los regímenes de transferencias, mostrando por otro lado que el problema de los recursos comunes no es ajeno a ambas experiencias.

En esta línea está un tipo especial de demanda de carácter regional. Ulrich Reye (1988) propuso que las CRD bolivianas –aun no siendo gobiernos sino solo administraciones dependientes del poder ejecutivo nacional– tengan un 50% de los ingresos fiscales en 1988; también Illingworth en los años 1990 sugirió el reparto del 50% a las regiones en Ecuador. El CPSC llegó a pedir el 66% de los ingresos departamentales para Santa Cruz en la crisis de 2005-2007. El reparto del 50% sigue siendo parte de la demanda cruceña en 2016, aunque ya su distribución se haría entre el nivel departamental, el municipal y las universidades públicas. Para hacer más atractivas sus propuestas, las demandas regionales propusieron distintos fondos de compensación regional. La experiencia del único fondo de compensación horizontal, el FCD boliviano, muestra una carencia de sostenibilidad; además, estas propuestas de nivelación no han sido atractivas para el resto de actores. También en Ecuador fracasaron los intentos de generar fondos de ecualización entre regiones. Otros tipos de fondos, que pretendían tener un carácter tecnocrático, como el PDM en Ecuador y el DUF en Bolivia, sufrieron de cooptación política.

Más allá de los intentos de reforma, los resultados concretos han sido cambios progresivos en el caso de Ecuador (FONAPAR, FODESEC, 15%, COOTAD) y un régimen de coparticipación apenas modificado en Bolivia desde 1994, ambos con una importante característica: el rechazo a sistemas que diferencien y asignen los principales tributos según su origen regional. Es cierto que en los últimos años se ha seguido asignado bases tributarias a las regiones (por ejemplo, los impuestos a la herencia), pero estos no alteran la importancia de la gestión centralizada de los principales ingresos fiscales, y su distribución horizontal, por distintos factores de reparto, y vertical, según el peso de cada nivel de gobierno.

Algo también evidente es que el reparto entre territorios es más fácil de hacer si hay recursos adicionales para distribuir, algo que en el Ecuador se ha solucionado acordando que en cada reforma se reciba por lo menos los ingresos recibidos con anterioridad (Arellano-Yanguas & Mejía-Acosta, 2014). En Bolivia, “el nivel central no ha cedido más del 20% que la Ley 843 calculó; cualquier nueva asignación hacia los niveles subnacionales ha provenido de recursos nuevos” (Rocabado, 2015). Con menos posibilidades de crear nuevos dominios tributarios, los repartos futuros en Bolivia tendrían que encontrar una solución a la ecuatoriana, es decir, que nadie después de una reforma tenga menos recursos que antes de la misma. En ambos casos, no se ven motivos por los cuales los niveles centrales renunciarían a las principales bases tributarias.

En el caso ecuatoriano, Albornoz cree que parte del centralismo se debe a la incapacidad de los gobiernos para incrementar sus recaudaciones tributarias, dentro de una estructura altamente dependiente del petróleo, de los aranceles y de la contratación de crédito, tres fuentes que justamente están ligadas a la labor del nivel central, puesto que son fuentes cuyo origen no tiene relación con lo territorial. (Albornoz, 2001). La solución propuesta es una reforma tributaria que aumente los recursos internos reclamables por los gobiernos seccionales, algo que en realidad se ha dado solo al principio del proceso de descentralización fiscal ecuatoriano.

El caso boliviano es algo diferente debido a la diferencia en la gestión de la renta petrolera entre países. La renta petrolera ha sido parte de la lucha regional desde hace 80 años y ha generado asimetrías históricas que no pueden ser corregidas hasta el presente. Como menciona Ayo, hablando de la asignación de regalías y el “Plan hacia el Oriente”, “en el nombre de una revolución nacional hemos hecho crecer a unas regiones más que a otras”¹²³. La creación del

¹²³ Entrevista a Diego Ayo.

IDH en 2015 creó un reparto fuertemente descentralizado de la renta petrolera, que fue hábilmente reformulado, sin necesidad de cambiar la Ley de Hidrocarburos, por el gobierno del MAS, para extraer recursos a las autonomías progresivamente. Eso sí, al igual que las propuestas de fondos de compensación regionales, en ninguno de los dos países pudieron funcionar correctamente fondos de ecualización basados en ingresos por explotación de hidrocarburos.

La captura de nuevas fuentes (HIPC-II, IDH) por parte de los gobiernos subnacionales en Bolivia puede explicar la ausencia de más reformas en su sistema principal de transferencias, la coparticipación, reformas que sí se dieron con más frecuencia en Ecuador. El que no se haya hecho una reforma en descentralización fiscal acorde con el cambio estructural de la última reforma constitucional de 2009 parece solo haber pospuesto lo inevitable. Como menciona Finot, “mientras no se defina lo fiscal, estamos a medias [en el modelo de descentralización boliviano]”¹²⁴. La estructura fiscal actual, adecuada a un modo de estado unitario, ha estirado su vida a un estado que ya no es simple¹²⁵; es por ello que Bolivia se encuentra actualmente en las negociaciones del Pacto Fiscal, aunque la relación de fuerzas no es muy distinta a la de los años 2009-2010, cuando se discutió y aprobó la LMAD.

Desde el lado de las responsabilidades de gasto, los cambios muestran baja correspondencia con lo sucedido en los ingresos. En Ecuador, los recursos FODESEC/FONDEPRO se dieron sin competencias más allá de las ya ejercidas con anterioridad. Toda transferencia de competencia adicional requería de recursos adicionales. El COOTAD ordenó el régimen de transferencias instaurando el sistema de dos componentes, pero de todas maneras aumentó los ingresos subnacionales. En Bolivia, el proceso ha sido en general más ordenado: los recursos asignados en LPP fueron entregados con competencias; con cada asignación adicional se asignaron nuevas responsabilidades (aunque no de manera muy clara con el IDH en 2005). En la LMAD de 2010 se dieron algunas competencias adicionales, pero no más recursos. Como Eaton (2004a) menciona para el caso de Argentina y Brasil, todo episodio significativo de descentralización de responsabilidades fue resultado de la insistencia de las autoridades del nivel nacional, o más exactamente de su poder de negociación. En lo que sí se han parecido ambos casos es en el rechazo de varios actores a descentralizar las competencias de educación y salud.

¹²⁴ Entrevista a Iván Finot.

¹²⁵ Entrevista a Franz Barrios.

Otro rasgo común, desde lo cualitativo esta vez, son los sucesivos intentos de regular la división entre el gasto corriente y el de inversión. En ambos casos se sigue sospechando que por debajo la inversión se está maquillando gasto corriente. Por ejemplo, a pesar de que el COOTAD establece que un 70% de los gastos debe estar destinado a inversión, solo los gastos de personal en 2015 han representado un 28,9% del gasto total, y el gasto de inversión ha sido en realidad de 55,9% (Almeida & Burgos, 2016). Mayor éxito tienen las reglas de endeudamiento subnacional, que por otro lado no dependen de maniobras presupuestarias. Para Wiesner (2003), Ecuador ha tenido las mismas limitaciones que Bolivia: un exceso de leyes, normas y regulaciones que no han evitado que el proceso de descentralización sea manejado por incentivos erróneos y marcos presupuestarios inflexibles, por lo que el proceso de descentralización ha sido inefectivo. La última reforma de 2016 hecha por el gobierno ecuatoriano, a la inmovilidad de las asignaciones presupuestarias, muestra que algunas lecciones del pasado recién están siendo aprendidas.

“La descentralización centralizada” es un término utilizado por Restrepo (2008) para reflejar la estrecha autonomía otorgada a las entidades subnacionales, con recursos y responsabilidades aún bien controlados por el nivel central. Sin embargo, permiten asumir este término de manera más evidente dos fenómenos. Para empezar, hay una primera impresión de recentralización porque en la actualidad se está en la etapa de los procesos de descentralización menos favorable para los intereses subnacionales de los últimos 25 años. En esta etapa hay un alto alineamiento político y se han tomado decisiones en otros campos, no fiscales, que han desacelerado el proceso, como los referendos autonómicos o la conformación de estatutos o cartas orgánicas, conjuntamente con estrategias judiciales o sociales que han puesto presión a los actores de oposición. En Ecuador, donde el proceso de transferencia de competencias ha sido reordenado, el gobierno ha dado más importancia a la generación de capacidades a nivel subnacional, reacomodando el ritmo de la descentralización a las capacidades desiguales, como parte de reformas de “tercera generación” (del Campo, 2006). Esto hace que la descentralización de las competencias de riego y drenaje, cooperación internacional, tránsito y transporte, bomberos y patrimonio, transferidas hasta 2015, parezca insuficiente.

Segundo, tal vez más que por los ajustes a los regímenes de descentralización fiscal, la recentralización se ha hecho notar por que los gobiernos centrales han aprovechado el crecimiento económico, que ha durado casi una década. Por ejemplo, si de 100 millones de \$US el nivel central tiene un 80% de los ingresos y los gobiernos subnacionales un 20%, un crecimiento de ingresos del 10% significa que el nivel central tiene 8 millones más para gastar,

y los gobiernos subnacionales 2 millones. De esta manera, también la posible asignación de carácter territorial del presupuesto central es mayor a la asignación que tienen los gobiernos autónomos descentralizados¹²⁶. Efectivamente, el gasto del gobierno central ecuatoriano pasó de 14,98% del PIB en 2006 a 24% del PIB en 2015, mientras que las transferencias a los gobiernos subnacionales pasaron de 2,8% del PIB al 3,1% para los mismos años (Almeida & Burgos, 2016). La inversión pública hecha por el nivel central en Bolivia era de 281 millones de \$US en 2006 (32% de un total de 879 millones). En 2015, 2.948 millones de \$US fueron invertidos por el gobierno central, equivalentes a un 60% del total de 4.892 millones (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2016). La recentralización es, por tanto, en lo que corresponde a lo fiscal, más cuantitativa, sin llegar a afectar el reparto establecido.

B) Cambios institucionales

Con el análisis de más de 25 años de reformas en descentralización fiscal, es posible confirmar la propuesta de Falletti (2010) de que las reformas iniciales en descentralización introducen fuertes restricciones en las oportunidades y estrategias disponibles a los actores políticos en las negociaciones sobre futuras reformas intergubernamentales. Los procesos de descentralización fiscal de Bolivia y Ecuador muestran efectivamente la presencia de un “*path dependence*” en los sucesivos cambios ocurridos.

El orden en el cual se han desarrollado los procesos de descentralización ha condicionado la evolución de las instituciones de la descentralización fiscal, e incluso la estructura estatal. Decía Molina (1994) en su momento que uno no puede ser auténtico descentralizador si no es primero un convencido pro-municipalista. Lo cierto es que, si bien la inicial tendencia municipalista puede haber dado paso a una actitud descentralizadora actual más dispersa, el impacto de aquel primer periodo más centrado en lo local aún se refleja en el régimen fiscal autonómico. Las bases tributarias originalmente asignadas al nivel local se mantienen en este nivel. Es sobre esta primera descentralización de dominios que fueron agregándose otros secundarios, no solo al nivel local sino al intermedio –con persistente mayor peso para el primero– y, en el caso ecuatoriano, a un todavía hipotético nivel regional. En este sentido, la aparición de nuevos niveles de gobierno (regionales, indígenas, parroquiales) no ha quebrado de manera definitiva la tendencia a largo plazo de una asignación tributaria a solo los clásicos tres niveles de gobierno, central, intermedio y local.

¹²⁶ Entrevista a Luis Verdesoto.

En términos de transferencias la tendencia es similar. Desde las primeras construcciones de los sistemas de transferencias, se ha privilegiado más al nivel local que al intermedio. Si bien en Ecuador ambos niveles, provincial y municipal, participan de los fondos desde los años 1970, y desde el COOTAD se ha incluido además al nivel parroquial, la mayor parte de los recursos siguen siendo asignados al nivel local. En Bolivia, los departamentos fueron sacados del régimen de coparticipación en 1994 y hasta el presente no han sido reincorporados; su re-inclusión es una de las demandas en las negociaciones del Pacto Fiscal (tampoco existen demandas de ampliar el régimen a otros niveles adicionales de gobierno). Independientemente de si algunas características de la simetría hacen parte de la estructura estatal, la propensión al diseño simétrico de la redistribución fiscal también muestra una trayectoria de *path dependence* –ya lo habían postulado Arellano-Yanguas y Mejía-Acosta (2014)– que pocas posibilidades tiene de variar si no se modifican distintos factores que hacen parte de las preferencias y de las negociaciones de los actores del proceso.

Por el lado de los ingresos, los cambios institucionales pueden ser categorizados como “desplazamientos”, remplazos de normas que sin embargo no hacen mayor reversión de los procesos, según las categorías de cambio institucional de Mahoney y Thelen (2010), figura que se puede asumir también para las sucesivas reformas en cuanto a gestión presupuestaria y de deuda subnacional, más bien estables en el tiempo. Sin embargo, por el lado de los gastos se denota mayor variabilidad.

En Ecuador, se ha modificado de manera sustancial el marco competencial dos veces (primero hacia el modelo de voluntariedad, luego hacia el SNC) además de distintas reformas menores que intentaron mejorar el modelo de voluntariedad sin mayor éxito. Pero más allá del régimen adoptado, un problema, no solo actual, es la invasión de competencias. Por ejemplo, Faust et al. (2008) mencionan el desacople entre lo competencial y lo electoral a nivel provincial. Si bien en materia competencial la provincia solo estaba encargada del área rural, en términos electorales el consejo provincial seguía dependiendo de los votos urbanos, haciendo que las provincias invadan competencia municipal por intereses electorales. En Bolivia, las antiguas prefecturas asumieron responsabilidades municipales sin mayor control. También llama la atención que una mayor descentralización de ciertas competencias, como educación y salud, haya sido rechazada en su momento por los gobiernos subnacionales en ambos países, en línea con la idea propuesta por González (2008), de que un posible costo político alto y un financiamiento difuso hacen poco atractivo este tipo de descentralización. Sin embargo, el mayor impacto a la institucionalidad del gasto territorial viene actualmente de la superposición

del gasto del nivel central con el de los niveles subnacionales, hasta el punto de que el presidente tiene la figura de “gran alcalde” o como “gran prefecto”¹²⁷. El programa “Evo cumple”, que depende de una unidad de proyectos especiales del Ministerio de la Presidencia, ejecutó desde el año 2006 más de 7.000 obras de carácter local. Esta “estratificación” (Mahoney & Thelen, 2010) denota una institucionalidad paralela que fortalece la impresión de recentralización mencionada anteriormente.

Con las últimas reformas estatales de 2008-2009, se crearon instancias técnicas de coordinación como el CNC en Ecuador o el CNA en Bolivia, primeros intentos más serios de generar institucionalidad intergubernamental. Sin embargo, el CNC no aborda el tema de la descentralización fiscal más allá del costeo de competencias a ser transferidas, y el CNA recién incorporó al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas en 2015 para poder abordar las negociaciones de Pacto Fiscal (aunque el Ministerio de Autonomías, otro de sus integrantes, dejó de existir desde enero de 2017). El vínculo entre instituciones formales y los procesos de descentralización fiscal sigue por tanto siendo débil. Los riesgos de ruptura entre el carácter legal de un estado y la dinámica real de la gobernanza multinivel dentro de este estado (Swenden, 2013) aún no se han manifestado en el contexto presente de alineación política al interior de estas instituciones. El Pacto Fiscal puede poner finalmente a prueba esta nueva institucionalidad, o confirmar el peso y la importancia de las instituciones tradicionales, inclusive no formales, que han tratado las reformas de descentralización fiscal en el pasado.

Weingast (2014) mencionaba que la mayor parte de los países en desarrollo tienen instituciones limitadas o no perpetuas, así los líderes pueden modificar las instituciones y políticas que faciliten sus objetivos. Los procesos de descentralización fiscal de Bolivia y Ecuador han mostrado más bien relativa estabilidad; queda ver si las nuevas estructuras estatales multinivel, y las instituciones de coordinación intergubernamental ligadas a estas estructuras, logran esta estabilidad a largo plazo y formalizan nuevos modelos para generar cambio.

¹²⁷ Entrevista a Luis Verdesoto.

VIII. ALCANCES Y POSIBLES DESARROLLOS

Escobar-Lemmon (2001) categorizó a los procesos de descentralización fiscal como diferentes a los de descentralización política, argumentando que su nivel y causas no estaban siendo justamente estudiados. Esta tesis aborda justamente la economía política de la descentralización específicamente en su dimensión fiscal, analizando los procesos boliviano y ecuatoriano y sus sucesivos cambios y similitudes. Además de esta especificidad, esta tesis difiere de otros estudios de la descentralización en América Latina, como el de Falleti (2010) o de O'Neill (2005), en cuanto a su horizonte temporal. El análisis efectuado aquí propone una mirada a largo plazo, más allá de los procesos de descentralización de los años 1990, abarcando los cambios más importantes de la descentralización fiscal desde el retorno de Bolivia y Ecuador a la democracia hasta 2016.

El estudio de más de 25 años de reformas en descentralización fiscal en los dos países se ha apoyado en la teoría de primera y de segunda generación del federalismo fiscal, en base a los cuales se ha generado un modelo que ayuda a explicar los distintos cambios en los regímenes de descentralización fiscal boliviano y ecuatoriano. De esta manera ha sido posible analizar con detalle quiénes han sido los actores involucrados y sus preferencias a la hora de negociar, cuáles son las instancias y resultados de las negociaciones entre estos actores, y cuáles son los principales factores que han generado los cambios en ambos procesos. Los factores políticos, electorales, ideológicos y económicos han cada uno jugado un papel en la evolución de ambos procesos. Los factores estructurales estatales han sido particularmente relevantes en ambos contextos, donde ha habido una continua evolución en el modo de estado ligada con reformas constitucionales.

Con el modelo propuesto, se explica distintas características de los regímenes de descentralización fiscal en Bolivia y Ecuador, como por ejemplo la preminencia del nivel local por sobre el resto de niveles de gobierno subnacionales, tanto en cuanto a tributos como a transferencias; la configuración de ciertos modelos de transferencias y el porqué del fracaso de otras alternativas; los conflictos en cuanto a materia competencial, ligados a los gastos; los sutiles pero frecuentes ajustes en cuanto a autoridad fiscal; la importancia o no de determinadas instancias de negociación; los cambios institucionales o la recentralización recientes. Estos hallazgos son valiosos para el estudio de otros procesos de descentralización fiscal, no solamente en América Latina.

Ha sido posible aislar la dimensión fiscal de la descentralización de lo político o administrativo, y analizarla como una institución dependiente de distintos factores. Queda pendiente el análisis de qué tan importante es la descentralización fiscal como factor explicativo de otras variables (e.g. desigualdad, convergencia) o como causa de otros cambios en otros sistemas. Si bien el “emparejamiento institucional” de Pierson (2004) es evidente cuando se aborda lo político o lo electoral como factor explicativo de la evolución de los regímenes de descentralización fiscal, podría bien estudiarse por ejemplo si la descentralización fiscal ha sido relevante o no para el sistema de partidos o el electoral, en línea con la proposición de Chhibber y Kollman (en Eaton et al., 2011) o Amat, Jurado y León-Alfonso (2009). En esta tarea, se tendrá que tomar en cuenta que la descentralización –y no solo la fiscal– es contemporánea a otras fuerzas y procesos, por lo que es difícil aislar sus efectos de aquéllos provenientes de estos otros fenómenos (Martínez-Vázquez, Lago-Peñas, & Sacchi, 2015).

El análisis efectuado llega hasta el año 2016, y si bien no se puede prever cómo muchas de las últimas evoluciones institucionales o estructurales marcarán las tendencias futuras en los procesos de descentralización fiscal boliviano y ecuatoriano, es posible conjeturar ciertos escenarios a futuro, en base a lo aprendido. Por ejemplo, la evolución de los sistemas de partidos podría estar confirmando ciertas características ya identificadas en el trabajo. Los partidos políticos –no hegemónicos– que se han reformado o creado en los últimos años en Bolivia y Ecuador muestran un particular interés en nacionalizarse. Según Jones y Mainwaring (2003), esto explica una tendencia hacia un trato equitativo fiscalmente. Cabe preguntarse entonces por qué no hay una evolución en el sistema de partidos que promueva la existencia de partidos regionalistas, o por qué las fuerzas regionales han preferido tradicionalmente influir a través de los partidos nacionales, factores que inciden directamente en las lealtades partidarias y territoriales presentes en las negociaciones de descentralización fiscal.

También queda por verse cómo las reformas estructurales que han dado paso a nuevos niveles de gobierno pueden cristalizarse en tendencias claras de la descentralización fiscal. La plurinacionalidad está presente en la configuración de ambos estados, pero la asimetría teóricamente ligada a esta plurinacionalidad (Swenden, 2013) sigue ausente, por lo menos en lo fiscal. Si bien se han reconocido formas de gobierno particulares a cada nación o pueblo indígena, no queda claro si éstos nuevas administraciones van a diferenciarse o superar modelos de descentralización fiscal que se basan en el reparto a niveles de gobiernos que ocupan el conjunto del territorio nacional.

En cuanto a las nuevas instancias de negociación intergubernamental, éstas aún no han sido debidamente evaluadas contra los cambios políticos. El CNC y el CNA han estado controlados por el partido dominante de gobierno en ambos países, en general y en cada uno de los niveles de gobierno representados. De esta manera, los acuerdos del CNC han tenido unanimidad entre sus miembros y el CNA ni siquiera ha tenido necesidad de reunirse en el periodo 2010-2014. Con configuraciones políticas distintas, podría darse a futuro un escenario donde el partido del gobierno central pierda la mayoría y el control de estas instancias. Recién en ese momento se podrá ver si: (i) estas nuevas instituciones continúan siendo funcionales; (ii) las posibles resoluciones de estas instituciones que puedan ser contrarias a los intereses de algún actor, son vetadas por otro órgano participante del proceso de descentralización, como por ejemplo el poder legislativo.

No existe un régimen de descentralización fiscal único a largo plazo, pero tampoco existe un remplazo de un régimen por otro. En 2006, antes del cambio de régimen en Bolivia, el Banco Mundial argumentaba que “por razones técnicas y políticas, las decisiones que adopta un gobierno central en materia de descentralización terminan siendo irreversibles” (2006, p. 8 del Tomo Resumen Ejecutivo). Las estrategias institucionales utilizadas no solo en Bolivia sino también en Ecuador, luego de las reformas de 2008-2009, muestran que dicha irreversibilidad debe ser precisada. Los nuevos partidos dominantes no han hecho los cambios más relevantes a los procesos de descentralización fiscal boliviano y ecuatoriano, pero sí les han dado una dirección y un ritmo distintos a aquéllos con los cuales dichos procesos se desarrollaron desde las primeras reformas democráticas. En todo esto hay un aprendizaje institucional innegable. Las lecciones extraídas de los procesos y cambios en Bolivia y Ecuador permitirán entender mejor la economía política de la descentralización fiscal en otras realidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E., & Craig, J. (1997). Intergovernmental transfers. En T. Ter-Minassian (Ed.), *Fiscal federalism in theory and practice* (pp. 73-107). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Aja, E., & Colino, C. (2014). Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations. *Comparative European Politics*, 12(4-5), 444-467. <http://doi.org/10.1057/cep.2014.9>
- Albornoz, V. (2000). *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*. Quito.
- Albornoz, V. (2001). El centralismo: por qué existe y cómo combatirlo. *Gestión* N° 80, 19-20.
- Albornoz, V., Armbruster, B., & Molina, D. (2001). *Finanzas provinciales del sector público no financiero* (Cuadernos sobre descentralización No. 7). Quito.
- Alborta, P., Montalvo, M., & Zapata, M. (2005). *Régimen de transferencias intergubernamentales para las autonomías regionales* (Documentos de trabajo No. 5). La Paz: FAM/MPP/AECI.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., & Stein, E. (1996). *Budget institutions and fiscal performance in Latin America* (Working Paper Series No. 5586). NBER Working Paper Series.
- Almagro, J. (2004). *La Estrategia de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización en Bolivia* (Documento de trabajo Fundación CILAE No. 2).
- Almeida, M. D., & Burgos, S. (2016). El sistema de transferencias intergubernamentales y el ciclo económico ante la volatilidad de los ingresos petroleros en el Ecuador. En *V jornadas iberoamericanas de financiamiento local*. Santiago de Compostela.
- Almeida, M. D., & Uribe, C. (2010). Modelo de Equidad Territorial: una aplicación al caso de Ecuador. En *XXII Seminario Regional de Política Fiscal*. Santiago de Chile.
- Amat, F., & Falcó-Gimeno, A. (2013). The Legislative Dynamics of Political Decentralization in Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies*, XX(X), 1-31. <http://doi.org/10.1177/0010414013488550>
- Amat, F., Jurado, I., & León-Alfonso, S. (2009). *A political theory of decentralization dynamics* (Juan March Institute Working Paper No. 248/2009). Madrid.
- Ameller, V. (2002). *Diálogo para la descentralización. Provocaciones, avances y desengaños*. La Paz: COSUDE.
- Ameller, V. (2010). Naturaleza y Materias Críticas de la Ley marco de Autonomías y Descentralización: Legados, rigideces y perspectivas para el proceso de autonomía. En *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización* (pp. 95-137). La Paz: KAS.
- Anria, S., & Cyr, J. (2016). Inside Revolutionary Parties: Coalition-Building and Maintenance in Reformist Bolivia. *Comparative Political Studies*, I(33). <http://doi.org/10.1177/0010414016666860>
- Araujo, M. del C. (1996). *Descentralización fiscal: El caso de Ecuador* (Política Fiscal No. 90). Santiago de Chile.
- Ardaya, G., & Romero, S. (1988). Descentralización y Democracia. En C. Toranzo (Ed.), *Democracia y descentralización en Bolivia*. La Paz: FLACSO-ILDIS.
- Ardaya, G., & Verdesoto, L. (1999). El sistema electoral ecuatoriano. Evaluación de las

- elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente. *Cuadernos del Cendes*, 16(41), 83-112.
- Arellano-Yanguas, J., & Mejía-Acosta, A. (2014). *Extractive Industries, Revenue Allocation and Local Politics* (Working Paper No. 4).
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2001). *Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización*. Quito: AME.
- Asociación de Municipios del Departamento de Tarija. (2006). *Propuesta municipal hacia la Asamblea Constituyente y autonomías*. Tarija.
- Ayo, D. (2003). *Municipalismo/Participación Popular*. La Paz: Muela del Diablo.
- Ayo, D. (2010a). *Conflictos regionales en Bolivia. Autonomías en proceso de construcción*. La Paz: Gente Común.
- Ayo, D. (2010b). *Democratizando la democracia. Una mirada a la Participación Popular en los albores de la Bolivia de las Autonomías*. La Paz: IDEA Internacional/PNUD.
- Bahl, R. (2010). *Financing Subnational Governments with Decentralized Taxes* (Working Paper No. 10-20).
- Banco Central de Bolivia. (2001). Evolución de la Economía Boliviana. En *Memoria Institucional* (pp. 11-43). La Paz: BCB.
- Banco del Estado. (2009). *Las finanzas subnacionales en el Ecuador, 1993-2008*. Quito: Banco del Estado.
- Banco Mundial. (2006). *Hacia una descentralización incluyente*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Barbery, R. (2005). *Participación Popular, Descentralización y Autonomías Departamentales en Bolivia*. La Paz: AOS/PADEM.
- Baron, D. (1991). Majoritarian Pork Incentives, Barrel Programs, and Procedural Control. *American Journal of Political Science*, 35(1), 57-90.
- Barrera, A. (Ed.). (1999). *Ecuador: un modelo para (des)armar*. Quito: Grupo de democracia y desarrollo local.
- Barrera, A. (2005). *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio. Serie Territorio N. 22*. Quito: CONCOPE/UNDP.
- Barrios-Suvelza, F. (2012). Structural and Textural Dimensions of Territorial State Organisation. *Local Government Studies*, 38(6), 841-865.
- Barrios-Suvelza, F. (2014). The Case for Conceptual Dichotomies in Comparative Federalism: Can Political Science Learn from Comparative Constitutional Law? *Territory, Politics, Governance*, 2(1), 3-29. <http://doi.org/10.1080/21622671.2013.866595>
- Barrios, F. (2002). *El Estado triterritorial*. FES-ILDIS / Plural.
- Barrios, F. (2004). *La descentralización en la constitución boliviana. Diagnóstico crítico*. La Paz: MSCRPP/AECID.
- Barrios, F. (2008). El concepto de modo de Estado y su importancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia. En F. Carrión & B. Villaronga (Eds.), *Descentralizar: Un derrotero a seguir* (pp. 163-188). Quito: FLACSO - InWent - SENPLADES.
- Barrios, F. (2009). Conceptos alternativos para comprender las grandes reformas descentralizadoras contemporáneas en Europa occidental. *Revista de Estudios Políticos*,

- Barrios, F. (2010). Reflexiones sobre algunos aspectos estructurales. En *Miradas. Nuevo texto constitucional* (pp. 151-163). La Paz: IDEA Internacional/Vicepresidencia/UMSA.
- Barrios, F. (2011). Ni unitario, ni federal, ni autonómico: ¿Contiene la nueva constitución boliviana un invento de estructura territorial estatal? *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (13), 51-96.
- Barrón, M. (1990). *Propuesta de Descentralización Administrativa - Aspectos Institucionales Globales*. La Paz.
- Bartle, J., & Krane, D. (2005). *Toward a positive theory of tax assignment* (Prepared for the 2004 annual conference of the Association for Budgeting and Financial Management, The Holiday Inn Chicago Mart Plaza, October 7-9, 2005, Chicago, IL).
- Basabe, S., Pachano, S., & Mejía-Acosta, A. (2016). Ecuador: Democracia inconclusa. En M. Cameron & J. P. Luna (Eds.), *Democracia en la región Andina: diversidad y desafíos*. Lima: IEP.
- Basile, L. (2010). Rethinking Party Positioning on Decentralization. En *XXIV Convegno SISP - Venezia, 16-18 Settembre 2010 Sezione*.
- Beramendi, P. (2005). Inequality, Economic Specialization and Fiscal Decentralization. En *Paper prepared for the workshop «Economic Consequences of Political Institutions», Duke University, April 1-2 2005*.
- Beramendi, P. (2008a). Federalism. En S. Stokes & C. Boix (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 752-781). Oxford: Oxford University Press.
- Beramendi, P. (2008b). Inequality, Representation, and Endogenous Fiscal Institutions. En *Paper prepared for presentation at the Comparative Politics Workshop, Department of Political Science, Stanford University, June 2 2008*.
- Bird, R. (1999). *Rethinking subnational taxes: a new look at tax assignment* (IMF Working Paper No. 165).
- Bird, R. (2000a). *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Washington D.C.
- Bird, R. (2000b). Subnational revenues: realities and prospects. En *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean - 1999. Decentralization and accountability of the public sector*.
- Bird, R., Dafflon, B., Jeanrenaud, C., & Kirchgässner, G. (2003). Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism. *Politorbis*, 32, 58-78.
- Bird, R., & Vaillancourt, F. (1998). Fiscal Decentralization in Developing Countries: An overview. En R. Bird & F. Vaillancourt (Eds.), *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blöchliger, H. (2013). Measuring decentralization: The OECD fiscal decentralization database. En OECD/Korea Institute of Public Finance (Ed.), *Measuring fiscal decentralisation. Concepts and policies* (pp. 15-35). OECD Publishing.
- Boadway, R. (2001). Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization. *Constitutional Political Economy*, (12), 93-121.
- Böhrt, C. (2010). *Herramientas para la construcción del Estado autonómico en Bolivia*. La Paz: IDEA Internacional.
- Bolívar, J. (2011). El COOTAD o la equidad territorial entrampada. *Ágora Democrática*, N° 4.

Descentralización y autonomía: retos del COOTAD.

- Bolleyer, N., Swenden, W., & McEwen, N. (2014). A theoretical perspective on multi-level systems in Europe: Constitutional power and partisan conflict. *Comparative European Politics*, 12(4-5), 367-383. <http://doi.org/10.1057/cep.2014.18>
- Bowles, S. (2004). *Microeconomics. Behavior, Institutions and Evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Bradbury, J., & Crain, M. (2006). Bicameralism and Political Compromise in Representative Democracy. En R. Congleton & B. Swedenborg (Eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*. Cambridge: MIT Press.
- Brakarz, J. (2003). *La convergencia de los fondos de crédito municipal y de inversión social: el caso de Bolivia*. Washington D.C.
- Brancati, D. (2007). The Origins and Strengths of Regional Parties. *British Journal of Political Science*, 38(1), 45-70. <http://doi.org/10.1017/S0007123408000070>
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2011). *Maintaining taxes at the centre despite decentralization: interactions with national reforms* (ICER Working Paper Series No. 10/2011).
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). The intergovernmental allocation of revenue from natural resources: finding a balance between centripetal and centrifugal pressure. En G. Brosio & J. P. Jiménez (Eds.), *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations* (pp. 290-320). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
- Burbano, F. (2015). La izquierda en el Gobierno de Quito: cuando la ciudad frente al centro y la nación. En F. Carrión (Ed.), *El giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*. Quito: 5ta Avenida.
- Bustillos, I. (2011, junio 19). Ley de Clasificación de Impuestos, jaque a las autonomías municipales. *Suplemento Animal Político de La Razón*, p. E8. La Paz.
- Cabezas, R. (1990). Bolivia's Tax Reform of 1986. *Tax Policy Forum*, 529-539.
- Cajías, F. (1994). Observaciones a la Ley de Participación Popular. *Hoy*. La Paz.
- Canavire-Bacarreza, G., & Martinez-Vazquez, J. (2013). *Reexamining the determinants of fiscal decentralization: What is the role of geography?* (International Center for Public Policy Working Paper No. 12-11).
- Cárdenas, V. H. (1997). El rescate de viejos postulados. En *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia* (pp. 21-26). Caracas: Ministerio de Desarrollo Humano - SNPP - Editorial Nueva Sociedad.
- Carrión, F. (1996). La descentralización: un proceso de confianza nacional. *Nueva Sociedad*, 142, 138-145.
- Carrión, F. (1997). Regionalización y descentralización post Bucaram. *Ecuador Debate*, 40, 223-228.
- Carrión, F. (1998a). Descentralización: Entre lo global y lo local. *Ecuador Debate*, 44, 67-87. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Carrión, F. (1998b). La constitución de un Estado descentralizado. *Ecuador Debate*, 44, 67-87.
- Carrión, F. (2007). Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*.

- Carrión, F., & Dammert, M. (2007). La descentralización en el Ecuador: un tema de Estado. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (pp. 9-17). Quito: FLACSO-SENPLADES-GTZ.
- Castillo, J. (1994). *Descentralización y régimen seccional*. Quito: FESO.
- Cavero, R. (2004). La Ley del Diálogo: Más allá de la participación popular para la reducción de la pobreza. En *Balance y Perspectivas de la Descentralización Municipal*. La Paz: FUNDEMOS.
- Cavero, R., & Zapata, M. (2004). *Propuesta de políticas financieras, fiscales e institucionales que permitan el fortalecimiento municipal*. La Paz: FAM-Bolivia.
- Centellas, M. (2009). Electoral Reform, Regional Cleavages, and Party System Stability in Bolivia. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 115-131.
- Chapman, S., Niedzwiecki, S., Marks, G., & Hooghe, L. (2012). *Regional Authority in Latin America: An Analysis of 27 Countries (1950-2010)*.
- Chauvin, S., & Pérez, R. (2007). *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000-2005* (Apuntes de economía No. 55). Quito.
- Chávez, D. (2010). Genética de las Instituciones de Coordinación Intergubernamental en el Régimen Autonómico. En *Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización* (pp. 217-253). La Paz: KAS.
- Colque, G. (2015, octubre 11). El punto de quiebre de las autonomías indígenas. *La Razón*. La Paz.
- Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial. (2003). *Plan Nacional de Descentralización. Periodo 2003-2004*. Quito.
- Comisión para la Descentralización de las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales. (2000). *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*. Quito: CONAM/GTZ/Banco del Estado/Ministerio de Finanzas y Crédito Público.
- Comité Pro Santa Cruz. (2013). *Propuesta de Pacto Fiscal para Bolivia*. Santa Cruz.
- Conaghan, C. (2003). Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano. En F. Burbano (Ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 219-259). Quito: FLACSO.
- Congleton, R. (2012). *Asymmetric Federalism : Fiscal Exchange, Constitutional Exchange, and the Political Economy of Decentralization*.
- Consejo Nacional De Competencias - SENPLADES. (2012). *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: CNC-SENPLADES.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2004). *Estado de concreción del proceso de descentralización del Ecuador. Línea base de la descentralización a julio de 2004*. Quito: CONAM/PROMODE-GTZ.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2006). *Síntesis del diagnóstico «Descentralización en Ecuador al 2006» y «Propuestas de políticas para la descentralización fiscal»*. Quito.
- Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales del Ecuador. (2013). *De la descentralización a la carta ... a la concentración descentralizada*. Quito.
- Corporación Instituto de la Ciudad. (2009). *Propuesta de proyecto de ley orgánica sobre gobiernos autónomos descentralizados, regímenes especiales y ordenamiento territorial*. Quito: Corporación Instituto de la Ciudad.

- Corte Nacional Electoral. (2007, noviembre). 25 años de evolución electoral en Bolivia. *Boletín Estadístico* N° 7.
- Crisp, B. (2006). The nature of representation in Andean legislatures and attempts at institutional reengineering. En S. Mainwaring, A. M. Bejarano, & E. Pizarro (Eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford University Press.
- Cuervo, L. (2003). *Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*.
- Dabdoub, C. (1988). Una propuesta de cambio. «La reforma constitucional». En C. Toranzo (Ed.), *Democracia y descentralización en Bolivia* (pp. 79-92). La Paz: FLACSO-ILDIS.
- Dafflon, B., & Madiès, T. (Eds.). (2013). *The Political Economy of Decentralization in Sub-Saharan Africa*. Washington D.C.: The World Bank.
- Dandoy, R. (2014). El desempeño electoral de los partidos políticos provinciales en las elecciones seccionales 2014 en Ecuador. *Democracias*, 2, 3-19.
- Dargent, E., & Vergara, A. (2011). *Decentralization Against Parties? The Effects of Decentralization on Political Parties in Bolivia, Colombia, Peru*.
- del Campo, E. (2006). *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos: el caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa* (América Latina No. 11). Barcelona.
- Diaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge University Press.
- Diaz-Cayeros, A., Magaloni, B., & Weingast, B. (2007). *Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico*.
- Dickovick, T. (2007). Municipalization as Central Government Strategy: Central-Regional–Local Politics in Peru, Brazil, and South Africa. *Publius: The Journal of Federalism*, 37(1), 1-25. <http://doi.org/10.1093/publius/pjl012>
- Dickovick, T. (2011a). *Decentralization and recentralization in the developing world. Comparative studies from Africa and Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- Dickovick, T. (2011b). Recentralization in Latin America: Institutional layering and presidential leverage. En *Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Dickovick, T., & Eaton, K. (2013). Latin America's Resurgent Centre: National Government Strategies after Decentralisation. *Journal of Development Studies*, (August 2013), 1-14. <http://doi.org/10.1080/00220388.2013.797073>
- Donoso, P. (2000). *Propuestas de descentralización y elementos de análisis*. Quito.
- Durán, J. (1998). El triunfo de un nuevo caudillo. En IIDH-CAPEL (Ed.), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y desencanto político*. San José: IIDH.
- Eaton, K. (2004a). *Politics Beyond the Capital. The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford: Stanford University Press.
- Eaton, K. (2004b). The Link between Political and Fiscal Decentralization in Latin America. En A. Montero & D. Samuels (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America* (pp. 122-154). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Eaton, K. (2006). Decentralization's Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(1), 1-26.

- Eaton, K. (2007). Backlash in Bolivia: Regional Autonomy as a reaction against indigenous mobilization. <http://doi.org/10.1177/0032329206297145>
- Eaton, K. (2008). Federalism in Europe and Latin America: Conceptualization, Causes, and Consequences. *World Politics*, 60(4), 665-698. <http://doi.org/10.1353/wp.0.0017>
- Eaton, K. (2011). Conservative Autonomy Movements. Territorial Dimensions of Ideological Conflict in Bolivia and Ecuador. *Comparative Politics*, 43(3), 291-310.
- Eaton, K. (2013). The centralism of «Twenty-First-Century Socialism»: Recentralising politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 45, 421-450.
- Eaton, K. (2014). Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Comparative Political Studies*.
- Eaton, K., Kaiser, K., & Smoke, P. (2011). *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness*. Washington D.C.: The World Bank.
- ECLAC. (2010). *Time for Equality. Closing gaps, opening trails*. Santiago de Chile: ECLAC.
- EMSO-Regional. (1989). *Propuesta de Descentralización. Resumen Ejecutivo*. La Paz.
- Encuestas & Estudios. (1994). *Encuesta de seguimiento Descentralización. Informe Final*. La Paz.
- Enikolopov, R., & Zhuravskaya, E. (2007). Decentralization and political institutions, 91, 2261-2290. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.02.006>
- Errejón, I. (2012). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo*. Universidad Complutense de Madrid.
- Escalante, S. (1999). *Autonomía Fiscal de los Gobiernos Locales : Una Revisión Formal de lo Determinantes*. La Paz: VMPPP.
- Escobar-Lemmon, M. (2001). Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(4), 23-41.
- Espitia, G. (2005). *Posibles fuentes de financiamiento para los Consejos Provinciales en Ecuador teniendo en cuenta las competencias solicitadas*. Quito.
- Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2011). *Decentralizing Spending More than Revenue : Does It Hurt Fiscal Performance ?* (IMF Working Paper No. 11/226).
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, T., & Lynch, J. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9). <http://doi.org/10.1177/0010414009331724>
- FAM-Bolivia. (2009a). *10 años, un camino construido para Bolivia. Memoria testimonial de la FAM-Bolivia*. La Paz: FAM-Bolivia.
- FAM-Bolivia. (2009b). *Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia 1994-2008*. La Paz: FAM-Bolivia.
- FAM-Bolivia. (2009c). *Pacto Fiscal. Propuesta de la FAM-Bolivia*. La Paz: FAM-Bolivia.
- FAM-Bolivia. (2010a). *Análisis de las propuestas de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización*. La Paz: FAM-Bolivia.
- FAM-Bolivia. (2010b). *Visión Municipal del Régimen Autonómico. Colección de cuadernos autonómicos*. La Paz: FAM-Bolivia.
- Faust, J., Arneth, F., Von Der Goltz, N., Harbers, I., Illerhues, J., & Schloms, M. (2008).

- Political Fragmentation, Decentralization and Development Cooperation: Ecuador in the Latin American Context*. German Development Institute.
- Faust, J., & Harbers, I. (2012). On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(1), 52-77. <http://doi.org/10.1093/publius/pjq046>
- Fawcett, C. (1986). *FONAPAR: An Institutional Assessment* (Ecuador Fiscal Administration Studies No. 5). Syracuse.
- fBDM. (2010). *Del conflicto al entendimiento*. La Paz: fBDM.
- FES-ILDIS. (1989). *Los partidos políticos y sus programas económicos*. (C. Toranzo, Ed.). La Paz: FES-ILDIS.
- Filippov, M., Ordeshook, P., & Shvetsova, O. (2004). *Designing Federalism. A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finot, I. (1990). *Democratización del Estado y Descentralización*. La Paz: ILDIS.
- Frank, J. (2001). *Ecuador. La ruta crítica de la descentralización en el Ecuador (1950-2001)*. Quito.
- Frank, J. (2003). Descentralización. En V. Fretes, M. Giugale, & J. López-Cáliz (Eds.), *Ecuador. Una agenda económica y social del nuevo milenio*. Washington D.C.: The World Bank.
- Frank, J. (2006). Decentralization strategies: from «best practice» to «best fit». The case of Bolivia. En *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala* (pp. 7-10).
- Frank, J. (2007). *Decentralization in Ecuador: actors, institutions, and incentives*. Baden-Baden: NOMOS.
- Freidenberg, F. (2015). ¿Dónde compiten los partidos en Ecuador? Estrategias territoriales multinivel en un sistema político unitario. *VALOR AGREGADO. Revista para la Docencia de Ciencias Económicas y Administrativas en el Ecuador*, (3), 69-93.
- Freidenberg, F., & Alcántara, M. (2001a). Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional. *América Latina Hoy*, 27, 123-152.
- Freidenberg, F., & Alcántara, M. (2001b). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- Galiani, S., Torre, I., & Torrens, G. (2014). *Fiscal Federalism and Legislative Malapportionment: Causal Evidence from Independent but Related Natural Experiments* (NBER Working Paper No. 19995).
- Galindo, M. (2015). *Historia contemporánea de la descentralización en Bolivia*. La Paz.
- Galindo, M., & Medina, F. (1995). *Descentralización Fiscal en Bolivia. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ*. Santiago de Chile.
- Galindo, M., Rocabado, C., & Morávek, H. (2006). *Estudio de Sostenibilidad Económica, Fiscal y Financiera en el marco de las Autonomías Departamentales para Tarija*. Tarija.
- García, A., García, F., & Quitón, L. (2003). *La «Guerra del Agua». Abril de 2000: la crisis de la política en Bolivia*. La Paz: PIEB.
- García, G. (2002). Autonomía. En *Grandes temas nacionales. Diagnóstico y nuevos retos* (pp. 99-122). Quito: Secretaría de Comunicación.
- Garman, C., Haggard, S., & Willis, E. (2001). *Fiscal Decentralization: A political theory with*

- Latin America cases. *World Politics*, 5(5), 205-236.
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. BCSIA.
- Gibson, E., Calvo, E., & Falleti, T. (2004). Reallocation Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America* (pp. 173-196). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Gomes, S. (2012). Fiscal Powers to Subnational Governments: Reassessing the Concept of Fiscal Autonomy. *Regional & Federal Studies*, 22(4), 387-406. <http://doi.org/10.1080/13597566.2012.679849>
- González, L. (2008). Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some Contrasts with Unitary Cases). *Publius: The Journal of Federalism*, 38(2), 211-247. <http://doi.org/10.1093/publius/pjn001>
- González, L. (2016). When Are Federations More Unequal? The Political Economy of Interregional Redistribution in Developing Federations. *Studies in Comparative International Development*, (January). <http://doi.org/10.1007/s12116-015-9205-3>
- Greytak, D., & Méndez, V. (1986). *The Impact of Intergovernmental Grants on Local Governments in Ecuador: A Study of FONAPAR* (Ecuador Fiscal Administrations Studies No. 4). Syracuse.
- Grindle, M. (2000). *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Grossman, P., & West, E. (1994). Federalism and the growth of government revisited. *Public Choice*, 79, 19-32.
- GTZ. (2009). *Financiamiento para el ejercicio de competencias en el Ecuador*. Quito.
- Haggard, S., & Webb, S. (2004). Political incentives and intergovernmental fiscal relations. En A. Montero & D. Samuels (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*.
- Hallerberg, M., & Marier, P. (2001). *Executive Authority, the Personal Vote, and Budget Discipline in Latin American and Caribbean Countries*.
- Hallerberg, M., & Von Hagen, J. (1998). Electoral Institutions and the Budget Process. En K. Fukasaku & R. Hausmann (Eds.), *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America*. Paris: OECD.
- Hallerberg, M., & Von Hagen, J. (1999). Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. En J. Poterba (Ed.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (pp. 209-232). Chicago: University of Chicago Press.
- Halperín, T. (1985). *Reforma y disolución de los imperios ibéricos 1750-1850*. Madrid: Alianza Editorial.
- Harbers, I. (2010). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 43(5), 606-627. <http://doi.org/10.1177/0010414008330285>
- Hausmann, R. (1998). Fiscal Institutions for Decentralising Democracies: Which Way to Go? En K. Fukasaku & R. Hausmann (Eds.), *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America* (pp. 13-32). Paris: IDB/OECD.
- Hernández, M. (1998). *Descentralización. De la teoría a la Ley Especial de Descentralización*.

- Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Hettich, W., & Winer, S. (1984). A positive model of tax structure. *Journal of Public Economics*, 24, 67-87.
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2010). *The Rise of Regional Authority. A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*. Amsterdam: Routledge.
- Humérez, J. (1993). *Descentralización Administrativa-Financiera. Aspectos Fiscal/Financieros Globales*. La Paz.
- Hurtado, E. (2007). Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes. En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*.
- Illingworth, J. J. (1999, febrero 3). No más descentralización. *El Telégrafo*.
- Illingworth, J. J. (2001). *Concretando la autonomía del Guayas*. Guayaquil: ESPOL.
- Inman, R., & Rubinfeld, D. (1996). Designing tax policy in federalist economies: An overview. *Journal of Public Economics*, 60, 307-334.
- Jones, M., & Mainwaring, S. (2003). *The nationalization of parties and party systems: An empirical measure and an application to the Americas* (Kellogg Institute Working Paper No. 304).
- Kasuya, Y., & Moenius, J. (2008). The nationalization of party systems : Conceptual issues and alternative district-focused measures. *Electoral Studies*, 27, 126-135. <http://doi.org/10.1016/j.electstud.2007.09.004>
- Katznelson, I. (2003). Periodization and Preferences. Reflections on purposive action in comparative historical science. En J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 270-301). Cambridge: Cambridge University Press.
- Khemani, S. (2010). Decentralization by politicians: creation of grants- financed local jurisdictions. En N. Bosch, M. Espasa, & A. Solé (Eds.), *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows* (pp. 227-248). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
- Knight, B. (2004). Common Tax Pool Problems in Federal Systems. En R. Congleton & B. Swedenborg (Eds.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*. Cambridge: MIT Press.
- Lastra, N. (2004). Cobro de impuestos. En *Municipalización: diagnóstico de una década. Tomo I*. La Paz: FES-ILDIS / USAID / Plural.
- Lazarte, J. (2006). ¿Son necesarios los partidos políticos? La alternativa de las Agrupaciones ciudadanas y de Pueblos indígenas. En P. Domingo (Ed.), *Bolivia: fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)*. Bellaterra.
- Lecuna, V., & Bierck, H. (Eds.). (1951). Cartagena Manifesto. En *Selected writings of Bolivar*. New York: Colonial Press.
- León-Alfonso, S. (2007). *The political economy of fiscal decentralization: bringing politics to the study of intergovernmental transfers*. Barcelona: Con(textos) A.
- León, J. (1998a). Una descentralización a contracorriente, el caso de Ecuador. En G. Chiriboga & R. Quintero (Eds.), *Alcances y limitaciones de la reforma política en el Ecuador* (pp. 175-199). Quito: Asociación Americana de Juristas.
- León, J. (1998b). *Una descentralización a contracorriente. El bloqueo institucional en Ecuador*. Quito: CEDIME.

- León, J. (2004). Elecciones locales en Ecuador: cambios y constantes. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 33(2), 385-390.
- León, J. (2008). Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008. *Ecuador Debate*, (75).
- Levi, M., & Weingast, B. (2016). *Analytic Narratives, Case Studies, and Development* (Prepared for presentation at World Bank- Princeton Workshop on Case Studies and Development Practice, February 2016).
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press.
- Lluch, J. (2012). Autonomism and Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(1), 134-161. <http://doi.org/10.1093/publius/pjr016>
- López-Cálix, J., & Melo, A. (2006). *Creación de espacio fiscal para reducir la pobreza. Revisión del gasto público de Ecuador. Igarss 2014*. Washington D.C.: IADB.
- Loughlin, J. (2013). Reconfiguring the nation-state. Hybridity vs. uniformity. En J. Loughlin, J. Kincaid, & W. Swenden (Eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (pp. 3-18). Abingdon: Routledge.
- Loughlin, J., & Peters, G. (1997). State traditions, administrative reform and regionalization. En M. Keating & J. Loughlin (Eds.), *The Political Economy of Regionalism* (pp. 41-63). London: Frank Cass.
- Machado, J. C. (2007). Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales. *Revista de Ciencia Política*, 27(Especial), 129-147.
- Mahoney, J. (2007). Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*, 40(2), 122-144. <http://doi.org/10.1177/0010414006296345>
- Mahoney, J. (2011). *Conceptualizing and explaining punctuated versus incremental change*.
- Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). Comparative Historical Analysis. En J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 3-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J., & Schensul, D. (2006). Historical Context and Path Dependence. En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). *Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization* (No. 319).
- Manoel, A., Albino, M., & Jiménez, J. P. (2001). *Bolivia: Evolucion de la descentralizacion fiscal y el control de la deuda de los gobiernos municipales*. Washington D.C.
- Mantilla, S. (2015). Las relaciones entre lo nacional y lo local en Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de acceso, expansión y control del poder político. En F. Carrión (Ed.), *El giro a la izquierda en los gobiernos locales de América Latina*. Quito: 5ta Avenida.
- Mariátegui, J. C. (1928). Regionalism and centralism. En *Seven interpretative essays on Peruvian reality*. Lima: Biblioteca Amauta.
- Martinez-Vazquez, J. (2011). *Fiscal decentralization in Asia: Challenges and opportunities*. Manila: Asian Development Bank.

- Martinez-Vazquez, J., & Boex, J. (2001). *The design of equalization grants: theory and applications*.
- Martinez-Vazquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2015). *The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey* (GEN Working Paper No. 2015-5).
- Martinez-Vazquez, J., & Vaillancourt, F. (2010). *Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
- Mayorga, R. (1997). Bolivia: Electoral Reform in Latin America. En *The International IDEA Handbook of Electoral System Design* (pp. 79-81).
- Mayorga, R. A. (2004). La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias. *Cuadernos del CENDES*, 21(57), 83-114.
- McLure, C. (1998). The revenue assignment problem: Ends, means, and constraints. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 9(4), 652-684.
- McLure, C. (2001a). *The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy*.
- McLure, C. (2001b). The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History. *National Tax Journal*, 54(2), 339-364.
- MDH/SNPP. (1996). *Las primeras elecciones. Directorio de alcaldes y concejales de la participacion popular*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano - SNPP.
- Medina, F., & Galindo, M. (1997). Descentralización fiscal financiera en Bolivia. En *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. Caracas: Ministerio de Desarrollo Humano - SNPP - Editorial Nueva Sociedad.
- Meguid, B. (2008). *Institutional Change as Strategy: The Role of Decentralization in Party Competition*.
- Mejía-Acosta, A. (2002). *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, Partidos políticos y Pugna de Poderes en Ecuador (1978-1998). Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito: Fundacion Konrad Adenauer.
- Mejía-Acosta, A. (2006). Crafting Legislative Ghost Coalitions in Ecuador. Informal Institutions and Economic Reform in an Unlikely Case. En G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Mejía, A. (2003). Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación. En F. Burbano (Ed.), *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 287-323). Quito: FLACSO.
- Mejía, A., Albornoz, V., & Araujo, C. (2009). La economía política del proceso presupuestario. En A. Mejía (Ed.), *Por el ojo de una aguja: la formación de políticas públicas en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Mejía, A., Araujo, C., Pérez-Liñán, A., & Saiegh, S. (2008). Veto Players, Fickle Institutions, and Low-Quality Policies: The Policymaking Process in Ecuador. En E. Stein & M. Tommasi (Eds.), *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies* (pp. 243-285). Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Mejía, A., Araujo, C., Pérez-Liñán, A., & Saiegh, S. (2009). Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005). En A. Mejía (Ed.), *Por el ojo de una aguja: la formación de políticas públicas en Ecuador*. Quito: FLACSO.

- Mesa, C. (2014, abril 27). Mi batalla por las autonomías. *Diario Página Siete*. La Paz.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Memoria de la Economía Boliviana 2014*. La Paz: MEFP. <http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2016). *Acciones y políticas efectuadas por el gobierno nacional*. La Paz.
- Ministerio sin cartera Responsable de Participación Popular. (2006). *Informe del taller con prefectos. Base normativa acordada*.
- Mogrovejo, J. C. (2010). *El poder tributario municipal en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Mokrani, L. (2010). Reformas de Última Década en el Sector de Hidrocarburos en Bolivia: Esquemas de apropiación y reproducción de la renta. *Umbrales N. 20*.
- Molina, A. (2015). *Las Relaciones Intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Universidad Complutense de Madrid.
- Molina, C. H. (1994). *La descentralización imposible y la alternativa municipal* (2nd ed.). Santa Cruz: El Pais.
- Molina, C. H., Peña, C., & Vaca, C. (2008). *El movimiento cívico frente al proceso de descentralización y autonomía (1994-2006)*. Santa Cruz: NCCR NS-WP1 /JACS SAM / CEPAD.
- Molina, F. (1997a). Historia de la Ley de Participación Popular. En *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia* (pp. 109-128). Caracas: Ministerio de Desarrollo Humano - SNPP - Editorial Nueva Sociedad.
- Molina, F. (1997b). *Historia de la participación popular*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Humano - SNPP.
- Montero, A., & Samuels, D. (2004). The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and consequences. En A. Montero & D. Samuels (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America* (pp. 3-32). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Muñoz-Pogossian, B. (2008). *Electoral Rules and the Transformation of Bolivian Politics. The Rise of Evo Morales*. New York: Palgrave Macmillan.
- Negretto, G. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law and Society Review*, 46(4), 749-779. <http://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00516.x>
- Nickson, A. (2005). La descentralización política. En I. Crespo & A. Martínez (Eds.), *Política y Gobierno en América Latina* (pp. 1-21). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3rd ed.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Norregaard, J. (1997). Tax assignment. En T. Ter-Minassian (Ed.), *Fiscal federalism in theory and practice* (pp. 49-72). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. <http://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- O'Neill, K. (2004). Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes. En A. P.

- Montero & D. J. Samuels (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State. Elections, parties, and local power in the Andes*. Cambridge University Press.
- Oates, W. (1968). The theory of public finance in a federal system. *The Canadian Journal of Economics*, 1(1), 37-54.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- Ojeda, L. (1998a). Cuellos de botella de la descentralización en el Ecuador. En *Participación, descentralización y gestión municipal. Elementos para una reforma democrática*. Quito: CIUDAD.
- Ojeda, L. (1998b). *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Ojeda, L. (2000). *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Abya-Yala.
- Ojeda, L. (2001a). *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*. Quito: UNDP.
- Ojeda, L. (2001b, febrero). Autonomías: el estado de la cuestión. *Gestión* N° 80, 14-18.
- Ojeda, L. (2002). *Situación actual de la descentralización en el Ecuador. Avances, problemas y perspectivas*. Quito: UNDP.
- Ojeda, L. (2004). ¿Por qué la descentralización no avanza? *Ecuador Debate*, 61, 95-116.
- Oporto, H. (2004). La Participación Popular y los dilemas de la descentralización. En *Balance y Perspectivas de la Descentralización Municipal*. La Paz: FUNDEMOS.
- Pachano, F. (2001). *La reforma constitucional ecuatoriana de 1998: Un análisis desde la perspectiva de la gobernabilidad*. Universidad de Chile.
- Pachano, S. (2008). Sistemas subnacionales de partidos en Ecuador. En F. Carrión & B. Villaronga (Eds.), *Descentralizar: Un derrotero a seguir* (pp. 145-162). Quito: FLACSO - InWent - SENPLADES.
- Página Siete. (2015a, julio 2). Observan irregularidades en elección de directiva de AMB. *Página Siete*. La Paz.
- Página Siete. (2015b, octubre 4). Evo dice que se apropió del discurso autonómico para ganar a la oposición. *Página Siete*. La Paz.
- Panizza, U. (1999). On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 74(1), 97-139. [http://doi.org/10.1016/S0047-2727\(99\)00020-1](http://doi.org/10.1016/S0047-2727(99)00020-1)
- Paz, V. (2008). *El desafío urgente: actuar ante la asimetría departamental* (Documento de trabajo No. 4/2008). La Paz: PNUD.
- Peláez, G. (1996). *Descentralización: ¿Nueva frustración nacional? Opiniones y análisis*, N. 25. La Paz: FUNDEMOS.
- Perez-Sebastian, F., & Raveh, O. (2014). *Natural Resources, Decentralization, and Risk Sharing: Can Resource Booms Unify Nations?* (OxCarre Research Paper No. 142).
- Pérez, E. (2000). Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías en el sistema político ecuatoriano. *Iuris Dictio*, 1(2).

- Pérez, J. (2010). *La competencia partidista en sistemas unitarios: el caso de Bolivia (1995-2010)*. Universidad de Salamanca.
- Pérez, M. I., & Baldivia, J. (1997). *Participación Popular. Primeras visiones sobre logros y limitaciones*. La Paz: Grupo Esquel.
- Persson, T., & Tabellini, G. (2004). Constitutions and Economic Policy. *The Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 75-98.
- Petersohn, B., Behnke, N., & Rhode, E. M. (2015). Negotiating territorial change in multinational states: Party preferences, negotiating power and the role of the negotiation mode. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(4), 626-652. <http://doi.org/10.1093/publius/pjv016>
- Pierson, P. (2004). *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Prud'homme, R. (1994). *On the Dangers of Decentralization* (Policy Research No. 1252).
- Prud'homme, R., Huntzinger, H., & Guelton, S. (2001). *Descentralización en Bolivia*.
- Pruden, H. (2008). Descentralizar o no descentralizar: los debates sobre la forma del Estado en la posguerra del Chaco. *Tinkazos*, 11(25), 109-128.
- Qian, Y., & Weingast, B. (1997). Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83-92.
- Restrepo, D. (2008). El eslabón perdido de la descentralización en América Latina. En F. Carrión & B. Villaronga (Eds.), *Descentralizar: Un derrotero a seguir* (pp. 290-301). Quito: FLACSO - InWent - SENPLADES.
- Reye, U. (1988). Aspectos económicos de la descentralización. En C. Toranzo (Ed.), *Democracia y descentralización en Bolivia* (pp. 147-169). La Paz: FLACSO-ILDIS.
- Robinson, J. (2008). *The Political Economy of Decentralization in Bolivia*.
- Roca, J. L. (2005). Los prefectos: una mirada histórica. En *Preámbulo a la elección de prefectos. Opiniones y Análisis*, N. 75. La Paz: FUNDEMOS.
- Rocabado, C. (2006). *La asignación tributaria en Bolivia* (Documentos de Trabajo No. 07/06).
- Rocabado, C. (2012). Régimen fiscal autonómico y autonomía fiscal: Un breve balance. En *Ensayos sobre la autonomía en Bolivia. Serie Autonomías para la gente N° 1* (pp. 1-11). La Paz: Ministerio de Autonomías/FES-ILDIS.
- Rocabado, C. (2013). Cambios demográficos y reajustes horizontales de escaños. *Análisis e investigaciones*, (1), 111-140.
- Rocabado, C. (2015). Estructura e instituciones para un pacto fiscal desde lo local. En Escuela de Gestores Municipales (Ed.), *Llaves para la autonomía. Reflexiones sobre pacto fiscal*. La Paz: GAMLPZ.
- Rodden, J. (2001). *Creating a more perfect Union: Electoral Incentives and the Reform of Federal Systems*.
- Rodden, J. (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687.
- Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, 57(4), 695-729. <http://doi.org/10.1017/S0020818303574021>
- Rodden, J. (2005). *Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rodden, J. (2010). Federalism and inter-regional redistribution. En N. Bosch, M. Espasa, & A. Solé (Eds.), *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows* (pp. 191-218). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.
- Rodden, J., Eskeland, G., & Litvack, J. (2003). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Introduction and Overview. En J. Rodden, G. Eskeland, & J. Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2009). *Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis* (SERC).
- Rojas, G., & Zuazo, M. (1996). *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano* (Debate Político No. 1). La Paz: FES-ILDIS.
- Romero, C., Böhrt, C., & Peñaranda, R. (2009). *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: FBDM.
- Romero, S. (2002). La elección presidencial 2002: Una visión de conjunto. En FUNDEMOS (Ed.), *Elecciones presidenciales 2002. Opiniones y Análisis*, N. 57. La Paz.
- Romero, S. (2012). *El sistema de partidos en Bolivia 1952-2012*. (M. Zuazo, J.-P. Faguet, & G. Bonifaz, Eds.). La Paz: FES-ILDIS.
- Rondinelli, D. (1980). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133-145. <http://doi.org/10.1177/002085238004700205>
- Rosales, M. (1988). La gestión de las finanzas municipales. En *El desafío local: el municipio como agente del desarrollo*. Editorial El Conejo.
- Rosales, M., Puebla, J., & Velasco, M. (1988). El Estado ecuatoriano y los gobiernos municipales. En *El desafío local: el municipio como agente del desarrollo*. Editorial El Conejo.
- Roxborough, I. (1984). Unity and Diversity in Latin American History. *Journal of Latin American Studies*, 16(1), 1-26.
- Ruiz, C. (2013). La transición hacia una forma de descentralización: El proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución del 2008. En A. Krainer & M. F. Mora (Eds.), *Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008* (pp. 95-136). Quito: FLACSO-GIZ.
- Samuels, D., & Snyder, R. (2001). The Value of a Vote : Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, 31, 651-671.
- Sánchez, F. (2006). Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral. *Íconos*, (25), 9-19.
- Sánchez de Lozada, G., & Faguet, J.-P. (2014). *Why I Decentralized Bolivia*.
- Sato, M. (2007). The political economy of interregional grants. En R. Boadway & A. Shah (Eds.), *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice* (pp. 173-202). Washington D.C.: The World Bank.
- Scartascini, C. (2010). ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones. En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, & M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 33-74). Washington D.C.: BID.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in*

- Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
- Servicio Estatal de Autonomías. (2015a). *Estado de situación de las autonomías en Bolivia. Tomo II*. La Paz: SEA.
- Servicio Estatal de Autonomías. (2015b). *Estado de Situación Económico Financiero de los Gobiernos Autónomos 2010-2014*. La Paz: SEA.
- Shah, A. (2007). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. En R. Boadway & A. Shah (Eds.), *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice* (pp. 1-53). Washington D.C.: The World Bank.
- Shugart, M. S. (1995). The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government. *The American Political Science Review*, 89(2), 327-343.
- Shugart, M. S. (1999). Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries. *Constitutional Political Economy*, 10, 53-88.
- Shugart, M. S., & Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sivak, M. (2007). *Santa Cruz: Una tesis. El conflicto regional en Bolivia (2003-2006)*. La Paz: Plural.
- Smart, M. (2007). The Incentive Effects of Grants. En R. Boadway & A. Shah (Eds.), *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice* (pp. 203-223). Washington D.C.: The World Bank.
- Snyder, R., & Samuels, D. (2004). Legislative Malappointment in Latin America: Historical and Comparative Perspectives. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America* (pp. 131-172). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Sokoloff, K., & Engerman, S. (2000). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 217-232.
- Stein, E. (1998). Fiscal decentralisation and government size in Latin America. En K. Fukasaku & R. Hausmann (Eds.), *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America* (pp. 95-119). OECD.
- Stepan, A. (2004a). Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America* (pp. 323-361). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Stepan, A. (2004b). Towards a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and Democracy in Latin America* (pp. 29-84). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Suing, J. (2004). *Las Reformas a la Ley de Régimen Municipal. Un Apoyo a la Gobernabilidad Local*. Quito: GTZ-AME.
- Suing, J. (2010). *Gobiernos autónomos descentralizados*. Loja: UTPL.
- Sutherland, D., Price, R., & Joumard, I. (2006). *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact* (OECD/GOV/WP No. 1).
- Swenden, W. (2013). Territorial strategies for managing plurinational states. En J. Loughlin, J. Kincaid, & W. Swenden (Eds.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (pp. 61-75). Abingdon: Routledge.
- Tafel, H. (2011). Regime Change and the Federal Gamble: Negotiating Federal Institutions in Brazil, Russia, South Africa, and Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 257-285. <http://doi.org/10.1093/publius/pjq015>

- Tanzi, V. (2002). Pitfalls on the road to fiscal decentralization. En J. Ahmad & V. Tanzi (Eds.), *Managing fiscal decentralization* (pp. 17-30). London: Routledge.
- Ter-Minassian, T. (1997). Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. En T. Ter-Minassian (Ed.), *Fiscal federalism in theory and practice* (pp. 3-24). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Ter-Minassian, T. (1999). Decentralisation and macroeconomic management. En K. Fukasaku & L. De Mello (Eds.), *Fiscal decentralisation in emerging economies. Governing issues* (pp. 55-65). Paris: OECD.
- Ter-Minassian, T., & Craig, J. (1997). Control of subnational government borrowing. En T. Ter-Minassian (Ed.), *Fiscal federalism in theory and practice* (pp. 156-174). Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Terán, J. A. (2003). *Relaciones fiscales intergubernamentales: lecciones aprendidas a la luz de la evidencia*.
- Terán, J. A. (2004). Para seguir avanzando en el proceso de descentralización. Propuestas para mejorar la Participación Popular. En *Balance y Perspectivas de la Descentralización Municipal*. La Paz: FUNDEMOS.
- The World Bank. (1994a). *Memorandum and Recommendation on a proposed credit for a Municipal Sector Development Project P-6095-BO*. Washington D.C.
- The World Bank. (1994b). *Staff Appraisal Report N. 11996-BO. Municipal Sector Development Project*. Washington D.C.
- The World Bank. (2009). *Determinants of regional welfare disparities within Latin American Countries. Volume II: Country Case Studies*.
- Thelen, K. (2002). The explanatory power of historical institutionalism. En *Akteure–Mechanismen–Modelle Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*.
- Thorlakson, L. (2003). Comparing federal institutions: Power and representation in six federations. *West European Politics*, 26(2), 1-22. <http://doi.org/10.1080/01402380512331341081>
- Thorlakson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics*, 15(2), 157-177. <http://doi.org/10.1177/1354068808099979>
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Toranzo, C. (Ed.). (1991). *Estrategia e itinerario de la descentralización*. La Paz: ILDIS.
- Toubeau, S., & Wagner, M. (2013). Explaining party positions on decentralization. *British Journal of Political Science*, (August), 1-23. <http://doi.org/10.1017/S0007123413000239>
- Treisman, D. (2002). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*.
- Treisman, D. (2006). Explaining fiscal decentralisation: geography, colonial history, economic development, and political institutions. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 44(3).
- Treisman, D. (2007). *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press.
- Troche, J., & Galindo, M. (1990). *Propuesta de Descentralización Administrativa - Aspectos Fiscal-Financieros Globales*. La Paz.
- TSE/PNUD-Bolivia/IDEA Internacional. (2010). *Atlas Electoral de Bolivia*. La Paz:

TSE/PNUD/IDEA Internacional.

- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation and Princeton University Press. <http://doi.org/10.2307/40184562>
- UCG-UESS-UG-ESPL-ULVR. (2000). *Las autonomías: algunas estadísticas básicas*. Guayaquil: UCG-UEES-UG-ESPL-ULVR.
- Uchimura, H. (Ed.). (2012). *Fiscal Decentralization and Development: Experiences of Three Developing Countries in Southeast Asia*. London: Palgrave Macmillan.
- Vargas, C. (2003). *Descentralización fiscal en el Ecuador: Lineamientos de política y plan de acción*. Quito: CONAM.
- Vega, E., & Mancero, P. (2001). *Sostenibilidad fiscal y descentralización* (Cuadernos sobre descentralización No. 6). Quito.
- Vehorn, C., & Ahmad, E. (1997). Tax administration. En T. Ter-Minassian (Ed.), *Fiscal federalism in theory and practice* (pp. 108-134). International Monetary Fund.
- Velasco, M. (1988). Orígenes y evolución del municipio ecuatoriano. En *El desafío local: el municipio como agente del desarrollo*. Quito: Editorial El Conejo.
- Véliz, C. (1980). *The Centralist Tradition of Latin America*. Princeton University Press.
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional. (2012). *Enciclopedia Histórica Documental del Proceso Constituyente Boliviano*. La Paz: Vicepresidencia del Estado.
- Von Hagen, J. (2003). Fiscal Federalism and Political Decision Structures. En R. Blindenbacher & A. Koller (Eds.), *Federalism In a Changing World - Learning from Each Other* (pp. 373-394). Montreal: McGill-Queens University Press.
- Von Hagen, J. (2008). Political economy of fiscal institutions. En D. Wittman & B. Weingast (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548477.001.0001>
- Watts, R. (1999). Models of Federal-power Sharing. En *International Conference on Federalism, Mont-Tremblant, October 1999*.
- Weingast, B. (2007). *Second Generation Fiscal Federalism : Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*.
- Weingast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65, 279-293.
- Weingast, B. (2014). Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. *World Development*, 53, 14-25. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>
- Wibbels, E. (2000). Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance. *American Journal of Political Science*, 44(4), 687-702.
- Wibbels, E. (2005). Decentralized Governance, Constitution Formation, and Redistribution. *Constitutional Political Economy*, 16, 161-188.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal Federalism in Latin America: from entitlement to markets*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Willis, E., Garman, C., & Haggard, S. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 34(1), 7-56.
- Zapata, M. (2007). Retos fiscales para el nivel intermedio. En *Las prefecturas en el nuevo escenario. Opiniones y Análisis*, N. 89. La Paz: FUNDEMOS.

Zuazo, M. (2012). Bolivia: cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución. En M. Zuazo, J.-P. Faguet, & G. Bonifaz (Eds.), *Descentralización y democratización en Bolivia* (pp. 187-286). La Paz.

ANEXO: LISTADO DE ENTREVISTAS

ALEMANIA

Franz Barrios. Investigador. 3 de noviembre de 2015.

BOLIVIA

Vladimir Ameller. Consultor independiente. 27 de octubre de 2015.

Diego Ayo. Fundación Pasos Kanki. 21 de octubre de 2015.

Iván Finot. Investigador. 23 de octubre de 2015.

Mario Galindo. Universidad Mayor de San Andrés. 26 de octubre de 2015.

José Antonio Terán. Consultor independiente. 5 de julio de 2013.

ECUADOR

Winston Bolaños. AME. 6 de septiembre de 2013.

Luis Verdesoto. Consultor. 9 de octubre de 2016.